

## Europas Rolle in der Welt stärken: Optionen für ein kohärenteres Außenhandeln der Europäischen Union

Lieb, Julia; Maurer, Andreas

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lieb, J., & Maurer, A. (2007). *Europas Rolle in der Welt stärken: Optionen für ein kohärenteres Außenhandeln der Europäischen Union*. (SWP-Studie, S 15). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-245441>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Julia Lieb / Andreas Maurer*

# **Europas Rolle in der Welt stärken**

Optionen für ein kohärenteres Außenhandeln  
der Europäischen Union

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2007

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
7	<b>Einleitung</b>
11	<b>Europäisches Außenhandeln im Kontext mehrgleisiger Integrationsprozesse</b>
11	Abstimmungsprobleme aufgrund fragmentierter Kompetenzverteilung
11	Grauzonen der Vertragsbestimmungen
14	<b>Der Testfall: Der Europäische Auswärtige Dienst im VVE</b>
14	Zentrale Bestimmungen des VVE im außenpolitischen Bereich
16	<i>Zwei Ämter in einer Person: Der EU-Außenminister</i>
16	<i>Die unterstützenden Strukturen</i>
17	Probleme bei den Vorarbeiten zum EAD
19	<b>Zielvorstellungen für eine gemeinsame Diplomatie – Schnittmengen und Spannungspotential</b>
19	Institutionelles Arrangement
20	Kompetenzen und Instrumente
21	Entsendung und Rotation
22	Ausbildung, Laufbahnplanung und Entwicklung eines Korpsgeistes
22	Beziehungen zwischen Delegationen und Botschaften
23	<b>Voranschreiten im Einklang mit den Zielen des VVE</b>
24	Maßnahmen informeller Art zur Optimierung des außenpolitischen Tagesgeschäfts
25	Instrumente zur Reform bestehender Strukturen in den EU-Außenbeziehungen
26	Verbesserungspotentiale im Konsularbereich
27	Ausbau gemeinsamer Ausbildungsstrukturen
29	Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten
30	<b>Schlussfolgerungen und Handlungsoptionen</b>
30	Am EAD festhalten und diesen effektiv vorbereiten
32	Reformen in der Warteschleife eines neuen Vertrages
33	<i>In den EU-Organen</i>
34	<i>Zwischen den EU-Organen</i>
34	<i>Zwischen den EU-Organen und den Mitgliedstaaten</i>
34	<i>Zwischen den Mitgliedstaaten</i>
34	Ausblick
37	<b>Anhang</b>
37	Tabellen
46	Abkürzungen und Akronyme

*Julia Lieb ist Stipendiatin bei der Forschungsgruppe  
EU-Integration,  
Dr. Andreas Maurer Leiter der Forschungsgruppe  
EU-Integration*

**Europas Rolle in der Welt stärken.  
Optionen für ein kohärenteres Außenhandeln  
der Europäischen Union**

Trotz aller Anerkennung, die sich die Europäische Union (EU) als globaler Akteur erworben hat, gilt auch 50 Jahre nach ihrer Gründung: Die externe Handlungsfähigkeit der EU wird nicht nur durch neue Herausforderungen der internationalen Politik, sondern auch durch die zunehmende Komplexität des eigenen außenpolitischen Instrumentariums merklich behindert. Diese »hausgemachte« Komplexität ist auf einen zweigleisigen, supranationalen und intergouvernementalen Integrations- und Kooperationsprozess zurückzuführen: Zum einen sind im Handlungsrahmen der Europäischen Gemeinschaft (EG) seit 1957 weitreichende Kompetenzen auf die europäische Ebene übertragen worden. Die Rolle der Europäischen Kommission ist in diesem Rahmen europäischen Außenhandelns klar strukturiert und international anerkannt. Zum anderen hat der eigenständige Rechtsrahmen der EU in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zwar eine zunehmende Abhängigkeit nationaler Außenpolitik von europäischen Politikstrukturen und -prozessen zur Folge. Rolle und Gewicht der europäischen Institutionen sind aber in diesem Bereich, in dem die Kompetenzen nicht klar verteilt sind, innerhalb der EU umstritten und international wenig durchschaubar.

Europäische Außenpolitik setzt sich aus drei Elementen zusammen: den durch die Kommission vertretenen Außenkompetenzen der EG, der Vermittlung der GASP durch Vertreter des Rates der EU und aus der Tätigkeit der nationalen Auswärtigen Dienste. Alle drei Elemente sind institutionell und verfahrensmäßig auf nationalen und europäischen Handlungsebenen zu verorten, wobei sich die Intensität und Funktionalität der Maßnahmen und Instrumente ebenso wie die demokratische Verantwortung der Entscheidungsprozesse in den betroffenen Politikfeldern erheblich voneinander unterscheiden.

Trotz der mittlerweile erreichten Reife europäischen Außenhandelns wird dem europäischen Außenwirken aufgrund unterschiedlicher Aktionsformen und -funktionen sowie einer Vielzahl von Akteuren mit teilweise stark abweichenden Präferenzen ein Mangel an Kohärenz und Effektivität vorgeworfen, der zwei Dimensionen betrifft:

1. die horizontale Kohärenz, wenn es um die Abstimmung von Zielen, Instrumenten und Verfahren zwischen den drei Säulen der EU (Handlungen im Rahmen des EG-Vertrags als erster Säule, GASP/ESVP in der zweiten und Polizeiliche und Strafrechtliche Zusammenarbeit in der dritten Säule) geht, und
2. die vertikale Kohärenz, wenn es um die Beziehungen zwischen europäischen und nationalen Handlungsebenen geht.

Angesichts der neueren Herausforderungen einer zunehmend komplexen, globalisierten Welt sind die Forderungen nach einem einheitlicheren und damit effektiveren europäischen Außenhandeln nachvollziehbar, die sowohl innerhalb der EU als auch von Dritten erhoben werden. Bisherige Reformen haben zwar regelmäßig auf eine Verbesserung des Kohärenzprinzips abgezielt, widmeten sich allerdings kaum den grundlegenden Funktionsproblemen des außenpolitischen Instrumentariums. Nach wie vor setzen nationale Souveränitätsvorbehalte und divergierende Interessen einem gemeinsamen europäischen Außenhandeln deutliche Grenzen.

Im Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) wurde vereinbart, mit der Einrichtung des Amtes eines Außenministers der Union (AuMin) und eines Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) wichtige Vorschläge zur Behebung einiger seit Jahren bekannter Defizite in der Außenvertretung in die Tat umzusetzen. Diese Vorgaben zur Fortentwicklung einer gemeinsamen Außenpolitik sind wohl die am wenigsten umstrittenen Neuerungen des VVE. Regierungsakteure aus Großbritannien und den Niederlanden stellen zwar die Begrifflichkeit des Außenministers, nicht aber den damit im VVE normierten eigentlichen Reformschritt der Ämterfusion des heutigen Hohen Repräsentanten des Rates und der Kommissarin für die Außenbeziehungen der EU in Frage.

Der institutionelle Reformprozess liegt seit dem Scheitern der Referenden in Frankreich und den Niederlanden brach. Ungeachtet dessen haben verschiedene Analysen und politische Vorstöße seitdem immer wieder auf Optionen zur Verbesserung der Kohärenz europäischer Außenpolitik auf der Grundlage der bestehenden Verträge aufmerksam gemacht.

In dieser Studie werden Handlungsoptionen bewertet, die Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten (ausgewählt wurden Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich, Dänemark, Irland und Belgien) sowie die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und der Hohe Repräsentant der EU vorschlagen, um die europäische Außenpolitik kohärenter und

effektiver zu gestalten, ohne das im VVE niedergelegte grundsätzliche Ziel einer integrierten Diplomatie aus dem Blick zu verlieren.

Unsere Empfehlungen schließen konkrete Handlungsoptionen für die aktuelle Situation ein, beziehen sich aber auch auf die langfristige Notwendigkeit einer grundsätzlichen Richtungsentscheidung für ein gemeinsames europäisches Außenwirken.

So sind bereits auf der bestehenden Vertragsgrundlage Maßnahmen denkbar und dringlich, die das Zusammenspiel der europäischen außenpolitischen Akteure optimieren, Entscheidungsabläufe effizienter machen und interinstitutionelle Konfliktpotentiale minimieren würden. Sie betreffen die Organisation der Organe der EU, die Beziehungen zwischen diesen Organen und die Einbindung mitgliedstaatlicher Außenpolitiken. Diese Handlungsoptionen sind nicht darauf ausgelegt, die Umsetzung der vielbeschworenen Substanz des VVE zu gefährden, sie sollen vielmehr seine Zielsetzungen bekräftigen und insofern eine Verbesserung im Vergleich zur gegenwärtigen Situation bewirken.

Auch der VVE gibt keine Antwort auf die grundlegende Fragestellung, ob sich gemeinschaftliche Außenpolitiken dem intergouvernemental bleibenden Instrumentarium der GASP unterordnen sollten oder ob sich eine langfristige Integration der GASP nicht dadurch bewerkstelligen ließe, dass deren Regeln, Institutionen und Instrumente schrittweise mit den vergemeinschafteten Außenpolitiken verknüpft werden. Damit ist zugleich die Frage der Institutionen einer Europäischen Diplomatie angesprochen. Geht es um die intergouvernementale »Kontaminierung« bereits vergemeinschafteter Politiken, dann wären diese der Zuständigkeit des Hohen Repräsentanten zu unterstellen und beim Rat der EU zu verorten. Geht es dagegen um das Vorantreiben der außenpolitischen Elemente bereits integrierter Politiken und die langfristige Vergemeinschaftung der GASP, dann wäre für eine Eingliederung der neuen Instrumente und Verfahren in die vorhandenen Strukturen der Kommission zu plädieren. Die im VVE angelegte Brückenslösung einer Institutionenbildung zwischen Kommission und Rat ist angesichts der Präferenzen einiger großer Staaten wahrscheinlich. Die Brücke des Verfassungsvertrages bedingt allerdings eine höhere Komplexität des Gesamtsystems, eine weitere Diffusion und Verschleierung der Verantwortung und damit einen steigenden Bedarf spezifischer, im VVE bislang nicht bedachter Kontrollinstrumente und -verfahren der Parlamente.

# Einleitung

Im November 2006 unterstrich Bundeskanzlerin Angela Merkel – nicht zum ersten Mal –, dass die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union (GASP) in den kommenden Jahren eine der Prioritäten europäischen Handelns sein werde. Nur wenn Europa mit einer Stimme spräche, habe es die »besten Chancen, Politik nach unseren Wertvorstellungen zu gestalten, eine Politik, von der die Bürgerinnen und Bürger dann auch sagen, dass sie davon profitieren.«<sup>1</sup>

Die Forderung nach einer Stärkung der Europäischen Union (EU) nach innen geht einher mit dem Ruf nach einem global überzeugend auftretenden europäischen Akteur. Wenn auf internationalem Parkett immer wieder eine verantwortungsvollere Rolle der EU gefordert wird, ist dies auch ein Zeichen der Anerkennung, die die europäische Außenpolitik mittlerweile erworben hat. Gleichwohl sind die Schwierigkeiten nicht zu übersehen, die es der EU bereitet, mit einer Stimme zu sprechen und damit kohärent und effektiv nach außen zu wirken. Zu internationalen Fragen äußern sich neben nationalen Außenministern unter anderem der Hohe Vertreter für die GASP, der Präsident der Europäischen Kommission,<sup>2</sup> die Kommissarin für Außenbeziehungen und europäische Nachbarschaftspolitik und nicht zuletzt die jeweilige Ratspräsidentschaft. Die Standpunkte dieser Akteure divergieren teilweise stark, und beim Blick auf die zahlreichen diplomatischen Missionen drängt sich häufig die Frage auf, inwieweit diese tatsächlich abgestimmt sind.

In der Gesamtschau stellt sich die europäische Außenpolitik als ein im Laufe der letzten Jahrzehnte herausgebildetes komplexes Zusammenspiel von Akteuren, Verfahren und Instrumenten auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlichen Politikfeldern dar. Die supranationalen Kompetenzen der Kommission (siehe Tabelle 4 im Anhang, S. 38ff) im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft (EG) stehen mit der Praxis der intergouvernementalen Zusammenarbeit

in der GASP, in der weiterhin Einstimmigkeit die Regel ist und besondere Verfahren und Instrumente angewandt werden, teilweise in einem nicht zu übersehenden Spannungsverhältnis.<sup>3</sup>

Die vertragsrechtlich bedingte Komplexität wird durch die zunehmende Überlappung von internen und externen Politikbereichen bei aktuellen Themenstellungen noch erhöht. Bisherige Reformen der Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza brachten zwar Verbesserungen, änderten aber nichts an der grundsätzlichen Problematik.

Der vom Europäischen Konvent erarbeitete Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE)<sup>4</sup> sieht entscheidende Reformschritte vor, die für mehr Kohärenz, Kontinuität, Effizienz, Effektivität und Sichtbarkeit in der europäischen Außenpolitik sorgen sollen. Die innovativsten Errungenschaften sind die Einrichtung des Amtes eines Außenministers für die Union (AuMin)<sup>5</sup> und eines Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD). Nach den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Mai und Juni 2005 wurden diese Reformen jedoch ebenso wie der VVE auf Eis gelegt, es begann eine Phase der Reflexion.<sup>6</sup> Die Berliner Erklärung vom März 2007 setzte mit dem Jahr 2009 nun zwar ein konkretes Datum (die Wahlen zum Europaparlament) für eine Entscheidung über eine »erneuerte gemeinsame Grundlage«.<sup>7</sup> Wie diese aussehen wird, ist derzeit aber nicht abzusehen. Stellungnahmen aus den VVE-kritischen Staaten deuten

3 So rief etwa Anfang 2006 unter den Mitgliedstaaten großen Ärger hervor, dass die Außenkommissarin Ferrero-Waldner den Stopp der für Palästina bestimmten EU-Hilfsgelder ankündigte, obwohl diese Maßnahme in einer Ratssitzung der Außenminister erst noch thematisiert werden sollte.

4 »Vertrag über eine Verfassung für Europa«, in: *Amtsblatt der EU*, Nr. C 310 vom 16.12.2004.

5 Die Autoren weisen darauf hin, dass dieses Amt sowohl von einer Frau als auch von einem Mann ausgeübt werden kann. Um der besseren Lesbarkeit der Arbeit willen wird im Folgenden nur die männliche Form verwendet.

6 Vgl. Rat der Europäischen Union, *Erklärung der Staats- und Regierungschefs zur Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa*, SN 117/04, Brüssel, 18.6.2005.

7 *Erklärung anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge*, einsehbar unter <[www.eu2007.de](http://www.eu2007.de)> (letzter Zugriff: 21.4.2007).

1 Angela Merkel, »Die Stimme Europas stärken«, Rede vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in Berlin am 8.11.2006.

2 In der Folge »Kommission«.



darauf hin, dass sich deren Kritik nicht gegen die Reformen zum außenpolitischen Handeln der EU richtet. Insofern ist davon auszugehen, dass auch ein an die Stelle des VVE tretender Vertrag an den in Konvent und Regierungskonferenz vereinbarten Beschlüssen festhalten wird.

Eine pragmatische Weiterentwicklung des außenpolitischen Instrumentariums erscheint aus mehreren Gründen sinnvoll und notwendig:

- ▶ Erstens zeigt die Entwicklung seit den siebziger Jahren, dass es sich bei der europäischen Außenpolitik um einen dynamischen, sich ständig und unabhängig von Vertragsrevisionen wandelnden Politikbereich handelt.
- ▶ Zweitens ist die Zustimmung in der Bevölkerung zu Reformen, die auf eine gemeinsame Außenpolitik zielen, außergewöhnlich hoch (siehe hierzu Abbildung 1).
- ▶ Drittens ist die Notwendigkeit einer funktionierenden europäischen Außenpolitik angesichts der neuen Herausforderungen der Globalisierung und der zunehmenden Einbindung der EU in die Bewältigung von Krisen und Konflikten weltweit offenkundig.
- ▶ Viertens und daran anschließend muss sich Europa der Tatsache stellen, dass es im Vergleich mit den USA zwar über ausufernde diplomatische Strukturen verfügt, aber kaum über dieselbe Durchschlagskraft (siehe hierzu Tabelle 1).
- ▶ Fünftens ist auch bei Inkrafttreten eines Vertrages, der die VVE-Reformen zur europäischen Außenpolitik weitgehend übernimmt, nicht damit zu rechnen, dass das Institut des Europäischen Außenministers oder der Europäische Auswärtige Dienst einfach und unmittelbar realisiert werden. Wahrscheinlicher und umso notwendiger sind daher Zwischenschritte, die dazu beitragen, dass sich das Außenhandeln der EU künftig kohärenter und integrierter gestalten lässt.

Grundsätzlich gilt es zu beachten, dass sich die außenpolitischen Strukturen der Mitgliedstaaten im Zuge der Herausbildung einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik kontinuierlich verändert und an die neuen Gegebenheiten angepasst haben.<sup>8</sup> Dabei

wandelte sich die Rolle des nationalen Außenministeriums vom kontrollierenden »gate-keeper« zum koordinierenden »boundary-spanner« der jeweiligen Auswärtigen Politik.<sup>9</sup> Dieser Wandel ist einer zunehmenden Dominanz europäischer Arenen außenpolitischer Politikformulierung, der wachsenden Bedeutung anderer Ressorts als Bezugsquelle unverzichtbaren Expertenwissens und der immer wichtiger werdenden Rolle der Staats- und Regierungschefs geschuldet, die im Europäischen Rat außenpolitische Grundsatzentscheidungen treffen. Dieser Prozess spiegelt die Herausforderungen einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik wider, die weiterhin von starken Spannungen zwischen den einzelnen Elementen und Ebenen gezeichnet ist.

Wie sich das derzeit fragmentierte europäische Außenhandeln entwickeln wird und wie diese Entwicklung institutionell zu flankieren ist, hängt von den Entscheidungen der Mitgliedstaaten im institutionellen Reformprozess und von deren Willen zur konkreten und alltäglichen Zusammenarbeit ab. Entsprechende Vorschläge – auch unterhalb der Schwelle der Bestimmungen des VVE – liegen auf dem Tisch.

Die Kommission hat im Juni 2006 in einer Mitteilung, die auch als Cutileiro-Bericht bekannt wurde, »praktische Vorschläge für mehr Kohärenz, Effizienz und Sichtbarkeit« in der europäischen Außenpolitik unterbreitet.<sup>10</sup> Im selben Monat regte Finnland mit einem Non-Paper ebenfalls konkrete Maßnahmen an und machte in den Diskussionen mit den europäischen Partnern Fragen der Außenpolitik zu einem Schwerpunkt seiner Ratspräsidentschaft. Ein nicht veröffentlichter Bericht, den Finnlands Regierungschef Vanhanen im Dezember 2006 beim Europäischen Rat über die Sondierungen zum weiteren Umgang mit dem Verfassungsvertrag vorlegte, ging denn auch insbesondere auf Aspekte der Außenpolitik ein. Unsere Studie setzt sich mit diesen und weiteren bekanntgewordenen Vorstößen – auch einzelner mitgliedstaatlicher Vertreter und der EU-Institutionen – auseinander und entwickelt auf dieser Grundlage pragmatische Reformoptionen, die parallel, aber auch

<sup>8</sup> Eine bislang noch überschaubare Zahl von Studien hat diesen Wandel analysiert. Vgl. u.a. Brian Hocking/David Spence (Hg.), *Foreign Ministries in the European Union. Integrating Diplomats*, New York: Palgrave Macmillan, 2005; Ian Manners/Richard G. Whitman (Hg.), *The Foreign Policies of the European Union Member States*, Manchester: Manchester University Press, 2000; Ben Tonra, *The Europeanization of National Foreign Policy*,

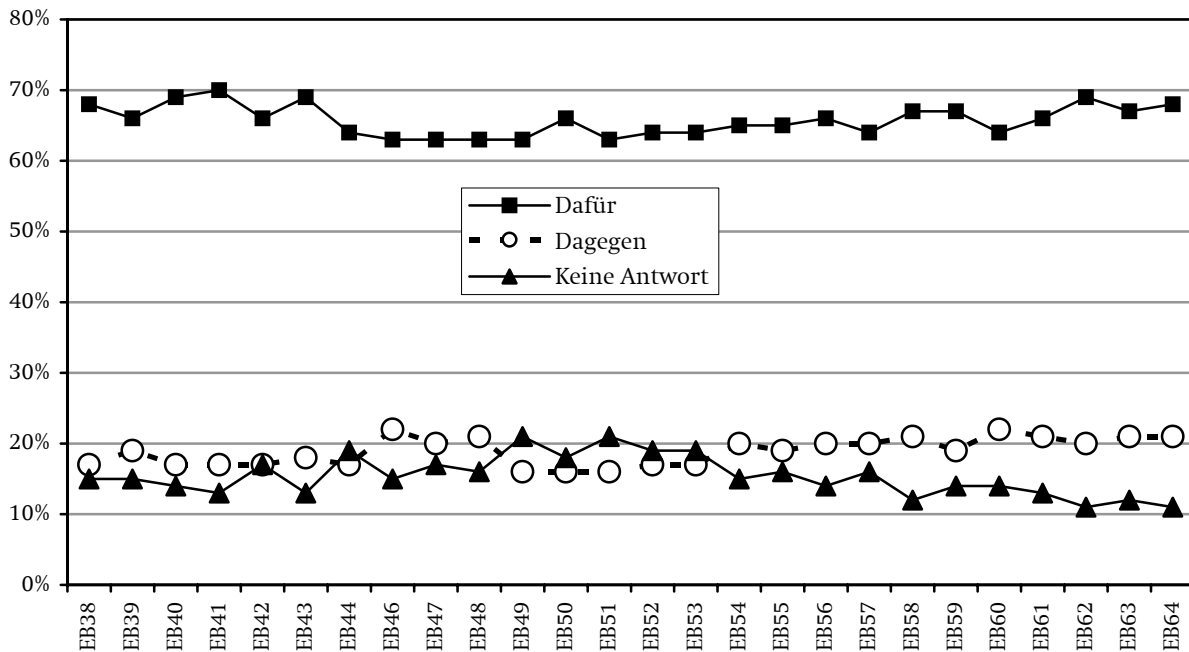
*Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*, Burlington: Ashgate, 2001.

<sup>9</sup> Brian Hocking, »Diplomacy«, in: Walter Carlsnaes (Hg.), *Contemporary European Foreign Policy*, London: Sage, 2004, S. 91–109 (101ff).

<sup>10</sup> »Europa in der Welt – Praktische Vorschläge für mehr Kohärenz, Effizienz und Sichtbarkeit«, Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat, KOM/2006/0278 endg. vom 8.6.2006.

**Abbildung 1**

»Eine gemeinsame Außenpolitik der Mitgliedstaaten der Europäischen Union gegenüber anderen Staaten«, Stellungnahmen in der EU insgesamt (1992–2005)



Quelle: Standard Eurobarometer (EB) 38–64: Die Öffentliche Meinung in der EU.

**Tabelle 1**

Vergleich der diplomatischen Strukturen von EU und USA

	EU-27	Europäische Kommission	Ratssekretariat	USA
Botschaften	2 357	123*	2**	Botschaften 170
Konsulate	823	–	–	Konsulate 63
Personal gesamt	58 919	3 250	100	Personal gesamt 44 500
Außenministerium				Außenministerium
Hauptstadtpersonal	28 351	2 260	80	Hauptstadtpersonal 25 600
Personal in Außenvertretungen	30 568	990	20	Personal in Außenvertretungen 18 900
Ortskräfte	49 766	3 765	0	Ortskräfte 18 900
Personal gesamt Außenministerium und Ortskräfte	108 685	7 015	100	Personal gesamt Außenministerium und Ortskräfte 63 400

\* Delegationen der Kommission.

\*\* Vertretungen des Ratssekretariats in New York und Genf.

Quelle: David Spence/Geoffrey Edwards (Hg.), *The European Commission*, London: Harper, 2006, Annex J.

ergänzend zur Regelung der Verfassungsfrage umgesetzt werden können.<sup>11</sup>

Der Europäischen Kommission und dem EU-Präsidiumstrio der Regierungen Deutschlands, Portugals und Sloweniens fällt die schwierige Aufgabe zu, eine Lösung der Verfassungskrise herbeizuführen. Dies sollte aber nicht daran hindern, die im Raum stehenden Reformoptionen im Kreis der europäischen Partner und mit den beteiligten Institutionen der EU zu diskutieren und einer Entscheidung zuzuführen. Im Folgenden setzen wir uns zunächst mit den existierenden – vom Gedanken einer Verbesserung der Kohärenz getragenen – institutionellen Grundlagen europäischen Außenhandelns auseinander (Kapitel S. 11ff). Vor diesem Hintergrund werden die ersten Arbeiten zum EAD als Testfall für eine integrierte Europäische Diplomatie genauer beleuchtet (Kapitel S. 14ff) und die allgemeine Interessenlage der Akteure auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene<sup>12</sup> nach einzelnen Problemfacetten aufgeschlüsselt (Kapitel S. 19ff). Im Anschluss daran werden pragmatische Reformoptionen vorgestellt, die für mehr Kohärenz im europäischen Außenhandeln sorgen und im Einklang mit den Zielsetzungen des VVE stehen (Kapitel S. 23ff).

<sup>11</sup> Beachte hierzu auch die Übersicht über die Reformoptionen in Tabelle 5 im Anhang, S. 42ff.

<sup>12</sup> Neben der Auswertung offizieller Dokumente und Stellungnahmen wurden seit Sommer 2006 für diesen Teil der Untersuchung Hintergrundgespräche mit mitgliedstaatlichen Vertretern und Angehörigen von EU-Institutionen geführt. Die Interviews werden im folgenden jeweils mit Ort, Datum und einer Chiffre für die Interviewpartner ausgewiesen. Die transkribierten Interviews sind auf Anfrage bei den Autoren und nach Genehmigung der Interviewpartner bei der SWP einsehbar.

# Europäisches Außenhandeln im Kontext mehrgleisiger Integrationsprozesse

## Abstimmungsprobleme aufgrund fragmentierter Kompetenzverteilung

Aufgrund der zeitlich versetzten Entwicklung der Außen- und Sicherheitspolitik im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften einerseits und in jenen der Europäischen Union andererseits, der damit einhergegangenen institutionellen, prozeduralen und instrumentellen Differenzierung in und zwischen den EU-Organen sowie zwischen den Handlungsebenen der EU und der Mitgliedstaaten leidet das Auswärtige Handeln der EU spätestens seit der Normierung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (1992/93) in Form einer vom EG-Vertrag abgekoppelten »Zweiten Säule« an einem doppelten Kohärenzproblem: Entsprechend der EG- und EU-Vertragsvorschriften sollen die Politiken der GASP erstens mit den diesbezüglichen Handlungen der Mitgliedstaaten abgestimmt sein; zweitens soll sich in und aus dem außenpolitischen Handeln der ersten (EG) und der zweiten Säule (GASP/ESVP) eine kohärente EU-Politik ergeben.

In diesen beiden Dimensionen enthält der Vertrag über die Europäische Union (EUV) zwar eindeutige Kohärenzgebote. Aber während für die Wahrung der Kohärenz der GASP-Politik mit den nationalen Politiken (erste Dimension) ausschließlich der Ministerrat verantwortlich zeichnet, sind im Institutionengefüge der EU allgemein und damit für die Gewährleistung der politikbereichsübergreifenden funktionsbezogenen Kohärenz (zweite Dimension) der Ministerrat und die Kommission gleichermaßen verantwortlich, wobei das Europäische Parlament als Teil der EU-Haushaltsbehörde und als Kontrollorgan der Kommission wenigstens mittelbar beteiligt ist. Die Organe sollen zum Zwecke der Kohärenz zusammenarbeiten. Hieraus resultiert die komplizierte Situation eines formal einheitlichen institutionellen Rahmens der GASP und der EG-Außenbeziehungen bei gleichzeitig stark divergierenden Beratungs-, Entscheidungs- und Kontrollverfahren.

Darüber hinaus ist durch die inhaltliche Trennung zwischen den entwicklungs-, justiz-, asyl-, Außengrenzkontroll-, landwirtschafts-, fischerei-, wirtschafts-, währungs-, forschungs-, bildungs-, gesundheits- und verkehrspolitischen Außenbeziehungen der EG und den

politischen Außenbeziehungen der GASP ein teilweise großes Konfliktpotential gegeben, da sich beide Bereiche nicht so trennscharf abgrenzen lassen, wie dies mit dem Verweis auf die supranationale und die intergouvernementale Struktur und Funktionslogik der drei EU-Säulen den Anschein haben mag. Erschwert wird diese Situation durch die unzureichende institutionelle Abgrenzung der beiden Säulen. Die EG verfügt in bestimmten Bereichen der Außenbeziehungen (Handels- und Fischereipolitik) über ausschließliche Kompetenzen, andererseits ist die GASP generell für die gesamte Außenpolitik der EU zuständig.

In der Praxis gestaltet sich die geforderte Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den Säulen (vor allem zwischen Rat und Kommission) schwierig. Denn beide Organe, die ihnen zugeordneten Dienste und die um Mitwirkung bemühten Akteure in den Mitgliedstaaten befürchten, dass sich die jeweiligen Prinzipien (intergouvernementale Kooperation mit Einstimmigkeit im Rat bei gering ausgeprägter parlamentarischer und gerichtlicher Kontrolle versus supranationale Integration mit Mehrheitsentscheiden im Rat bei starker parlamentarischer Mitwirkung und gerichtlicher Kontrolle) gegenseitig unterwandern könnten.

## Grauzonen der Vertragsbestimmungen

Kohärenz ist einer der Hauptgrundsätze der Europäischen Union und des Europäischen Gemeinschaftsrechts.<sup>13</sup> Nach Artikel 1 EUV ist es Aufgabe der Union, »die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen ihren Völkern kohärent [...] zu gestalten«. Diese Kernbestimmung wird in Artikel 3 EUV institutionell und verfahrensmäßig konkretisiert. Demnach verfügt »die Union [...] über einen einheitlichen institutionellen Rahmen, der die Kohärenz und Kontinui-

<sup>13</sup> Vgl. Kirsten Siems, *Das Kohärenzgebot in der Europäischen Union und seine Justitiabilität*, Baden-Baden: Nomos, 1999; Horst G. Krenzler/Henning C. Schneider, »Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union – Zur Frage der Kohärenz«, in: *Europarecht*, 29 (April–Juni 1994) 2, S. 144–161; Matthias Pechstein, »Das Kohärenzgebot als entscheidende Integrationsdimension der Europäischen Union«, in: *Europarecht*, 30 (Juli–September 1995) 3, S. 247–258.

tät der Maßnahmen zur Erreichung ihrer Ziele unter gleichzeitiger Wahrung und Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstands sicherstellt.« Insbesondere im Hinblick auf die in der EG seit 1958 entwickelten Gemeinschaftspolitiken mit Bezügen zum auswärtigen Handeln (Handelspolitik, Entwicklungspolitik, Wirtschafts- und Währungspolitik, Agrar- und Fischereipolitik) stellt Artikel 3 EUV weiterhin fest, dass »die Union [...] insbesondere auf die Kohärenz aller von ihr ergriffenen außenpolitischen Maßnahmen im Rahmen ihrer Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik« achtet. »Der Rat und die Kommission sind für diese Kohärenz verantwortlich und arbeiten zu diesem Zweck zusammen. Sie stellen jeweils in ihrem Zuständigkeitsbereich die Durchführung der betreffenden Politiken sicher.«

Wie die Kohärenz in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im Rahmen des EU-Vertrages zu gewährleisten ist, schreiben Artikel 11 und 13 EUV vor. Demnach erarbeitet und verwirklicht die EU eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in deren Rahmen sich die Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit verpflichten. Für die Einhaltung des Kohärenzprinzips hat der Ministerrat Sorge zu tragen. Insgesamt werden dabei zwei Dimensionen der Kohärenz angesprochen:

1. die horizontale Kohärenz, die geboten ist, wenn es unter den EU-Organen um die Abstimmung von Zielen, Instrumenten und Verfahren zwischen den drei Säulen der EU bzw. zwischen einzelnen Politikbereichen und den hierbei vertraglich festgelegten Zielen geht;
2. die vertikale Kohärenz, die bei Beziehungen zwischen den EU-Organen und den Mitgliedstaaten zu beachten ist. Dabei verpflichten sich letztere, gemäß den Prinzipien der loyalen Zusammenarbeit und des einheitlichen institutionellen Rahmens der EU alles zu unterlassen, was den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte.

Alle Akteure der europäischen Außenpolitik sind sich einig, dass eine effektive Außen- und Sicherheitspolitik die Kohärenzprobleme überwinden muss. Der konkreten Umsetzung beider Kohärenzgebote setzt der komplexe institutionelle Rahmen der EU jedoch klare Grenzen.<sup>14</sup> Der Problemlösungsdruck hat sich in

den letzten Jahren aber nicht nur im Hinblick auf die Rahmenbedingungen der Außenpolitik, sondern auch substantiell verstärkt, weil sich das Verständnis von Außenpolitik und Sicherheit grundlegend gewandelt hat und immer mehr Bereiche des Europäischen Gemeinschaftsrechts mit Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik verknüpft werden. Die Politiken der ersten und zweiten Säule beschränken sich nicht länger auf Fragen der bilateralen und multilateralen Diplomatie, der Verteidigungs-, Rüstungs- und Militärpolitik, sondern erstrecken sich auch auf wirtschaftliche, fiskalische, innen- und justizpolitische, soziale, verkehrspolitische und ökologische Dimensionen.

#### **Exkurs I:**

##### **Parallelität supranationaler und intergouvernementaler Elemente**

Für Beobachter ist das politikfeldspezifisch variierende europäische Auftreten teilweise schwer nachvollziehbar. In vergemeinschafteten Politikbereichen wie der gemeinsamen Handelspolitik spricht die Kommission in der Welthandelsorganisation (WTO) selbstbewusst für die Europäische Gemeinschaft als Ganzes, in intergouvernementalen Bereichen, beispielsweise in Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, behalten die einzelnen Mitgliedstaaten weiterhin die Zügel der Europäischen Union in der Hand.

Das Außenwirken der Kommission hat sich seit den fünfziger Jahren herausgebildet. Schon die Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) sah die Notwendigkeit einer Außenvertretung und richtete 1954 ein erstes Büro in Washington ein. Die Kommission betrieb später den Aufbau ihrer außenpolitischen Strukturen parallel zur Integration einzelner Politikbereiche. Nachdem die Büros in Drittländern anfangs ausschließlich der Abwicklung der europäischen Handels- und Entwicklungspolitik dienten, erlangte die wachsende Zahl von Delegationen zunehmend Status und Gewicht.<sup>a</sup> Sie sind – im abgesteckten Rahmen der Kompetenzen der EG – zu wirklichen Vertretungen der Kommission mit botschaftsähnlicher

<sup>14</sup> Armin von Bogdandy/Claus-Dieter Ehlermann (Hg.), *Konsolidierung und Kohärenz des Primärrechts nach Amsterdam*, Baden-Baden: Nomos, 1998 (Europarecht, Beiheft 2); Simon Nutall, »Coherence and Consistency«, in: Christopher Hill/Michael Smith (Hg.), *International Relations and the European Union*, Ox-

ford: Oxford University Press 2005, S. 91–112; Uwe Schmalz, *Kohärenz der EU-Außenbeziehungen? Der Dualismus von Gemeinschaft und Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik in der Praxis*, Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung 1997.

Funktion geworden. Mit regelmäßigen Reformen, insbesondere seit Anfang der neunziger Jahre, versuchte sich die Kommission an die Veränderungen des internationalen und europäischen Umfelds anzupassen und der immer offensichtlicher werdenden Ineffizienz ihrer Strukturen in der Zentrale in Brüssel wie auch in den Delegationen selbst entgegenzuwirken.<sup>b</sup> Im Laufe der Jahrzehnte hat sich eine klar strukturierte Außenvertretung der Kommission mit eigenem Selbstverständnis etabliert. Gestützt wird dies durch eine Vielzahl außenpolitisch wirksamer Aufträge des EG-Vertrages an die Kommission, die sich in der Ausdifferenzierung außenpolitischer Arbeitseinheiten innerhalb der Kommission widerspiegeln (siehe Tabelle 4 im Anhang, S. 38ff).

Die intergouvernementale außenpolitische Zusammenarbeit setzte dagegen erst in den siebziger Jahren ein. Vor dem Hintergrund internationaler Konflikte, die eine verstärkte Kooperation erforderlich machten, konnte mit dem Luxemburger Bericht von 1970 die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) zumindest als außervertragliche intergouvernementale Kooperation im Bereich der deklarativen, »zusammengesetzten« Außenpolitik<sup>c</sup> festgeschrieben werden. Einen qualitativen Schritt bedeuteten die Reformen der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1986. Obgleich die institutionellen und verfahrensrechtlichen Aspekte der außenpolitischen Zusammenarbeit weiterhin von der EG getrennt blieben, schuf die EEA erstmals einen rechtlichen Rahmen für das gemeinsame außenpolitische Handeln der Mitgliedstaaten und regelte die institutionellen Beziehungen zwischen Rat und Kommission. Gleichwohl stellte dies nur die Grundlage einer Zusammenarbeit zwischen weiterhin getrennt voneinander bestehenden nationalen Außenpolitiken und damit auch Außenvertretungen dar.

Erst der Vertrag von Maastricht errichtete 1992 die GASP als zweite Säule der EU.<sup>d</sup> Mit dem Vertrag wurden neue außenpolitische Ziele formuliert und Instrumente geschaffen, die Entscheidungsverfahren neu geregelt und die institutionellen Beziehungen auf eine neue, nach wie vor jedoch intergouvernementale Grundlage gestellt.<sup>e</sup> Der Vertrag von Amsterdam stärkte 1997 die Strukturen und Verfahren der zweiten Säule in Abstimmung mit den anderen Säulen der EU. Die Einrichtung des Amtes des Hohen Vertreters für die GASP gab der EU erst-

mals eine gemeinsame und dauerhafte Stimme für ihre zweite Säule. Der erste und noch amtierende Hohe Vertreter Javier Solana konnte sich mit Hilfe der graduell ausgebauten Planungs- und Strategieeinheiten als wichtiger außenpolitischer Akteur der EU etablieren. Allerdings ist die Größe seines Spielraums abhängig von der Einigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten in außenpolitischen Fragen.<sup>f</sup>

**a** Vgl. Europäische Kommission, *Taking Europe to the World. 50 Years of the European Commission's External Service*, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004.

**b** Insbesondere zwischen 1994 und 2004 wurde die Vereinheitlichung des Dienstes vorangetrieben. Ein Schlüsseldokument für die Professionalisierung der Beschäftigungsstrukturen stellte der Williamson-Bericht 1996 dar. Ende der neunziger Jahre wurden zudem die Generaldirektionen der Kommission neu strukturiert und den Delegationen durch Dekonzentration mehr Autonomie zugesprochen. Siehe hierzu sowie zur Entwicklung außenpolitischer Kommissionsstrukturen insgesamt: David Spence, »The Commission's External Service«, in: ders./Geoffrey Edwards, *The European Commission*, London: Harper, 2006, Kapitel 15.

**c** Reinhardt Rummel, *Zusammengesetzte Außenpolitik. Westeuropa als internationaler Akteur*, Kehl am Rhein 1982.

**d** Die erste Säule umfasst die Europäischen Gemeinschaften, die dritte Säule heute die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen. Die erste Säule unterliegt einer supranationalen, die zweite und die dritte Säule einer intergouvernementalen »Logik«.

**e** Zum bestehenden institutionellen System auf der Basis des Vertrags von Nizza siehe das nachfolgende Kapitel.

**f** Horst Bacia hierzu: »Und wenn man sich einig ist in der EU, dann gibt es auch Aufträge an Solana.« (Zitiert in: »Die wichtigste Entscheidung seit Jahren«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4.9.2006, S. 3.)

## Der Testfall: Der Europäische Auswärtige Dienst im VVE

Die Gleichzeitigkeit unterschiedlich ausgeprägter supranationaler und intergouvernementaler Dynamiken hat in der europäischen Außenpolitik zu einem komplexen Nebeneinander verschiedener Akteure, Instrumente und Entscheidungsverfahren und zu einer zersplitterten Kompetenzverteilung geführt. Dies wirkt im Falle der häufig notwendigen Einbeziehung mehrerer Politikbereiche bei der Lösung aktueller Probleme zusehends als Hemmnis. Außenstehende verwirrt insbesondere die Akteursvielfalt. Neben den komplexen Strukturen in Brüssel und den Mitgliedstaaten und einem daraus resultierenden fragmentierten europäischen Auftreten stellt sich in Drittstaaten die Unterscheidung zwischen bilateralen Botschaften und Delegationen der Kommission als besondere Schwierigkeit dar.

### Zentrale Bestimmungen des VVE im außenpolitischen Bereich

Der 2001 vom Europäischen Rat mit der Erarbeitung eines Entwurfs für eine Verfassung für Europa beauftragte Europäische Konvent<sup>15</sup> diskutierte – insbesondere in seiner Arbeitsgruppe *Auswärtiges Handeln* – mögliche Reformen der europäischen Außenpolitik. Konsens bestand von Anfang an über den Bedarf an einer verbesserten Abstimmung zwischen den mit Außenkompetenzen ausgestatteten Institutionen der EG und der GASP. Die Idee eines *Doppelhuts* und damit der Fusionierung des Amtes des Außenkommissars und des Hohen Vertreters in einer Person unter Aufrechterhaltung der Kompetenzabgrenzungen zwischen Kommission und Rat wurde insbesondere von deutschen Vertretern verfochten<sup>16</sup> und gewann – mit Unterstützung von Präsidium, Europäischem

Parlament und französischer Seite – nach und nach breite Zustimmung. Einig waren sich die Konventsvertreter auch darüber, dass ein neu eingesetzter »Außenvertreter der EU«<sup>17</sup> in seiner Arbeit von einem hierfür zuständigen Dienst unterstützt werden müsste. In diesem Sinne begründet Artikel III-296(3) des im Oktober 2004 von den Staats- und Regierungschefs der EU unterzeichneten VVE die »Einrichtung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes«.

Die Reformen des VVE im Bereich der europäischen Außenpolitik gelten als besondere Errungenschaft des Konvents und als weitreichender Schritt im Prozess der Fortentwicklung der europäischen Außenbeziehungen. Kritiker bemängeln allerdings, dass die Bestimmungen des VVE nichts an der intergouvernementalen Prägung der europäischen Außenpolitik ändern würden und ambitioniertere Reformen im Laufe der Diskussionen teilweise zurückgenommen worden seien.<sup>18</sup> Ferner würden die vorgesehenen Reformvorstöße neuartige Fragen und Probleme innerhalb der neuen Konstellationen aufwerfen. Bei ihrer Umsetzung bestünden zudem weite Interpretationsspielräume.

<sup>17</sup> Vgl. Konvents-Arbeitsgruppe »Auswärtiges Handeln«, *Schlussbericht*, 16.12.2002, CONV 459/02. In der Schlussphase der Beratungen des Konvents ist vom »Außenminister der Union« die Rede. Während der Arbeiten wurde dieser Ausdruck oft vermieden, weil man eine Verwechslung mit einem derartigen Amt auf nationaler Ebene befürchtete. Schließlich verwendete man die Bezeichnung doch, wohl auch, um ein klares Zeichen für eine innovative Weiterentwicklung der europäischen Außenpolitik zu setzen.

<sup>18</sup> Vgl. dazu Andreas Maurer/Sarah Reichel, *Der Europäische Auswärtige Dienst. Elemente eines Drei-Phasen-Plans*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2004 (SWP-Aktuell 53/04); Giovanni Grevi/Daniela Manca/Gerrard Quille, »The EU Foreign Minister: Beyond Double-Hatting«, in: *The International Spectator*, 40 (Januar–März 2005) 1, S. 59–75 (67); Annette Heuser, *Diplomaten für Europa*, München: Centrum für Angewandte Politikforschung (CAP), 2005 (Reform Spotlight 2/2005), S. 1; Nadja Klein/Wolfgang Wessels, »A »Saut constitutionnel« out of an Intergovernmental Trap? The Provisions of the Constitutional Treaty for the Common and Security Policy«, in: Lenka Rovná/Wolfgang Wessels (Hg.), *EU Constitutionalisation: From the Convention to the Constitutional Treaty 2002–2005. Anatomy, Analysis, Assessment*, Prag 2006, S. 196–233 (224ff).

<sup>15</sup> Europäischer Rat, *Erklärung über die Zukunft der Europäischen Union*, Laeken, 15.12.2001.

<sup>16</sup> Vgl. die deutschen Beiträge in der Konvents-Arbeitsgruppe »Auswärtiges Handeln«: Gunter Pleuger (ehemaliger VN-Botschafter), »Double Hat«, 5.11.2002 (Arbeitspapier Nr. 17); Hans Martin Bury (ehemaliger Staatsminister für Europa), »Some Questions and Answers Regarding the Double Hat of the High Representative and Commissioner for External Relations«, 25.11.2002 (Arbeitspapier Nr. 53).

## Exkurs II: Der Ist-Zustand

Gegenwärtig obliegt die Entscheidung über die Grundsätze und allgemeinen Leitlinien der GASP dem Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs (Art. 13 [1] EUV).

Der alle sechs Monate rotierende Ratsvorsitz bildet zusammen mit dem Hohen Vertreter für die GASP und der Kommissarin für Außenbeziehungen die sogenannte Troika, die die EU gegenüber Drittstaaten, beispielsweise in Krisenfällen, repräsentiert und die Position der EU in internationalen Organisationen und Konferenzen vertritt. In Verhandlungen über internationale Abkommen im Bereich der GASP und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit wird der Vorsitz zudem vom Rat mit der Verhandlungsführung mandatiert (Art. 24 EUV). Aktuelles Beispiel hierfür sind die Verhandlungen über das Fluggastdatenabkommen mit den USA.

Der Ratsvorsitz soll nach Artikel 21 EUV das Europäische Parlament (EP) zu den »wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen« der GASP unterrichten, anhören und dessen Stellungnahmen »gebührend« berücksichtigen. Trotz der schwachen Stellung in der GASP hat sich das EP eine beachtliche außenpolitische Expertise erarbeitet und kann sich vor allem bei der ihm unmittelbar rechenschaftspflichtigen Kommission Gehör verschaffen. Zudem besitzt das EP grundlegende Rechte auf Zustimmung zu wichtigen Abkommen der EG mit Drittstaaten und Mitspracherechte im Rahmen des Haushaltsverfahrens.

Der Rat der EU in seiner spezifischen Formation als Rat für Allgemeine Angelegenheiten und für Auswärtige Beziehungen (RAA), der von den Außen- und gegebenenfalls Verteidigungsministern gebildet wird, ist mit der Durchführung der GASP betraut (Art. 13 [3] EUV). Der Hohe Vertreter für die GASP, der gleichzeitig Generalsekretär des Rates ist, »unterstützt« den Rat in der GASP bei der »Formulierung, Vorbereitung und Durchführung politischer Entscheidungen« und indem er im Auftrag des Rates »den politischen Dialog mit Dritten führt« (Art. 26 EUV). Ihm sind neben der Generaldirektion E des Ratssekretariats (Außenwirtschaftsbeziehungen und politisch-militärische Aspekte) für diese Aufgaben wichtige Gruppen und Gremien zugeordnet. Das sich aus hohen nationalen Repräsentanten der ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten in Brüssel zusammensetzende Politische und Sicherheits-

politische Komitee (PSK) (Art. 25 EUV) ist dabei Dreh- und Angelpunkt für die GASP und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Das PSK beobachtet die internationalen Entwicklungen, trägt zur Formulierung der GASP bei und überwacht deren Durchführung. Im Krisenfall können ihm besondere Kontroll- und Leitungsbefugnisse zugesprochen werden. Das PSK arbeitet in enger Abstimmung mit dem Hohen Vertreter und dessen Policy Unit, in der sich Vertreter der Mitgliedstaaten und Angehörige der Kommission und des Ratssekretariats befinden. Hierbei handelt es sich um ein Expertengremium, das sich im Laufe der Zeit auf das operative Tagesgeschäft spezialisiert hat. Ebenfalls vom Rat zugeordnet sind dem Hohen Vertreter für bestimmte Themenfelder oder Regionen ernannte Sonderbeauftragte (Art. 18 [3] EUV). An der Schnittstelle zwischen EG und EU bereitet der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV I und II) die Treffen des RAA vor.<sup>a</sup> Den beiden Formationen des AStV arbeiten in der GASP ca. 30 spezialisierte Arbeitsgruppen zu.

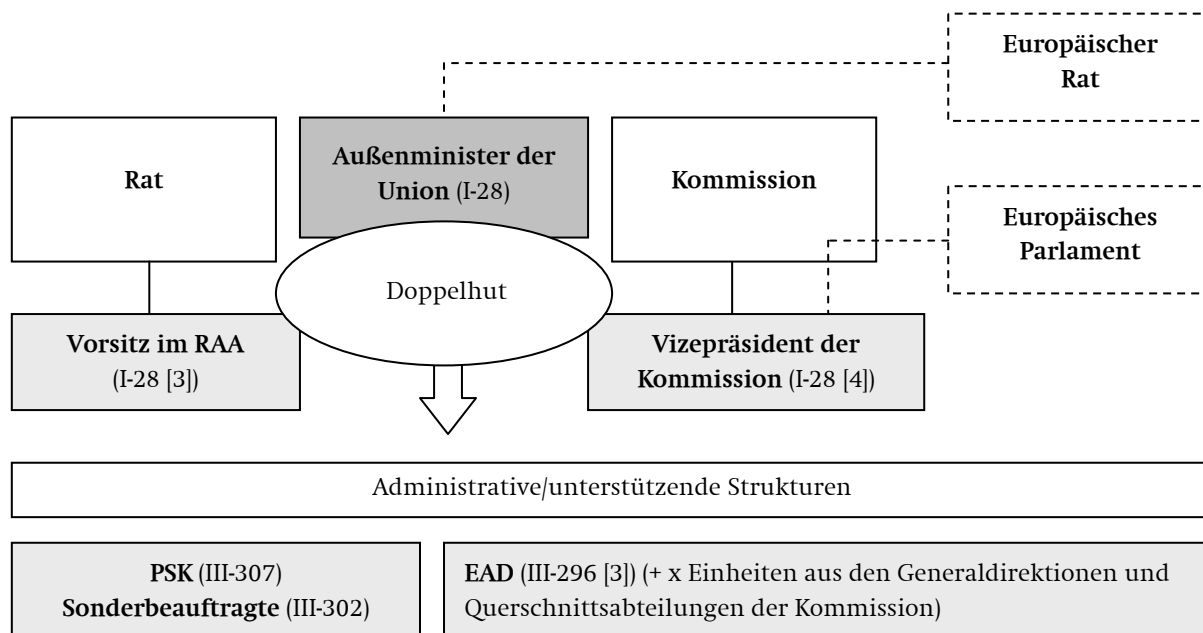
Formal ist die Kommission in »vollem Umfang an den Arbeiten« der GASP beteiligt (Art. 27 EUV). Ihr Handlungsspielraum in der zweiten Säule ist allerdings aufgrund der formal strikten Trennung von supranationalen und intergouvernementalen Politiken begrenzt. Nicht zu unterschätzen sind dagegen ihre Einflussmöglichkeiten in vergemeinschafteten außenpolitischen Bereichen, wie zum Beispiel der gemeinsamen Handels- oder der Forschungs- und Entwicklungspolitik. Organisatorisch vereint die sogenannte RELEX-Gruppe unter Leitung des Kommissionspräsidenten die außenpolitisch relevanten Generaldirektionen der Kommission in Brüssel.<sup>b</sup> Die weltweit 130 Delegationen der Kommission repräsentieren die Gemeinschaft, erklären deren Politik, analysieren die Entwicklungen am jeweiligen Sitz und handeln im Rahmen erteilter Mandate. Der Kommission steht insofern im Vergleich zu den stark ausdifferenzierten, aber personell eher dürftig ausgestatteten Strukturen des Ratssekretariats für ihre Arbeit ein großer Apparat zur Verfügung.

<sup>a</sup> Politische Fragen werden im AStV II von nationalen Vertretern auf Botschafterebene, technische und administrative Fragen von deren Stellvertretern im AStV I besprochen.

<sup>b</sup> Hierzu gehören die Generaldirektionen RELEX (Außenbeziehungen, Nachbarschaftspolitik, Kooperationsprogramme), Erweiterung, Handel, Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe.



**Abbildung 2**  
**Die Bestimmungen des VVE im außenpolitischen Bereich**



### Zwei Ämter in einer Person: Der EU-Außenminister

Der »Außenminister der Union« (Art. I-28 VVE) ist Dreh- und Angelpunkt der Neukonzeption europäischer Außenpolitik. Die Ausgestaltung seines Postens bestimmt zugleich über den Auf- und Ausbau des ihm zur Verfügung stehenden administrativen Unterbaus. Durch seine Doppelhutfunktion in Rat und Kommission übt der AuMin den Vorsitz in der neuen Ratsformation für Auswärtige Angelegenheiten aus und ist gleichzeitig Vizepräsident der Kommission (Art. I-28 [3, 4] VVE). Die Zusammenführung dieser Ämter in einer Person bietet die Chance für mehr Kohärenz und Kontinuität im interinstitutionellen Abstimmungsprozess. Gleichzeitig ist der AuMin aber auch mit neuen institutionellen und verfahrensrechtlichen Problemen und Grenzen konfrontiert. Sie resultieren aus der neuartigen Konzentration weitreichender Funktionen auf die Person und das Amt des AuMin und aus seiner Positionierung im Spannungsfeld zwischen den sich misstrauisch beäugenden EU-Organen Kommission und Rat. Zudem besteht Konfliktpotential in den Beziehungen zu den nationalen Außenministern, dem mit außenpolitischen Kompetenzen und einer kommissionsinternen Koordinierungsfunktion ausgestatteten Präsidenten der Kom-

mission und dem ebenfalls für den außenpolitischen Bereich konzipierten Präsidenten des Europäischen Rates.

### Die unterstützenden Strukturen

Im Konzept des VVE stellen das PSK (Art. III-307 VVE) und die Sonderbeauftragten (Art. III-302 VVE) nur noch einen Teil der unterstützenden Strukturen dar, auf die der AuMin in seiner Arbeit zurückgreifen kann. Hinzu tritt ein Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD) als eigenständiger administrativer Unterbau, auf den sich der AuMin »bei der Erfüllung seines Auftrags stützt«. Der VVE sieht vor, dass sich dieser Dienst aus »den einschlägigen Abteilungen des Generalsekretariats des Rates und der Kommission sowie abgeordnetem Personal der nationalen diplomatischen Dienste« zusammensetzt und mit den Diensten der Mitgliedstaaten zusammenarbeitet (Art. III-296 [3] VVE). In Drittländern und bei internationalen Organisationen kooperieren die mitgliedstaatlichen diplomatischen Vertretungen und die Delegationen der Union (Art. III-301 [2] VVE).

Die pragmatische Zusammenführung der drei Elemente europäischer Außenpolitik unter Aufrecht-

erhaltung bestehender institutioneller Konstellationen<sup>19</sup> bietet somit die Chance, nicht aber die Garantie für mehr horizontale und vertikale Kohärenz in der europäischen Außenvertretung. Bei der konkreten Ausgestaltung der Ämterfusion prallen jedoch unterschiedliche Zielvorstellungen aufeinander.

## Probleme bei den Vorarbeiten zum EAD

Der VVE sieht vor, dass »die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes durch einen Europäischen Beschluss des Rates festgelegt« werden und »der Rat auf Vorschlag des Außenministers der Union nach Anhörung des Europäischen Parlaments und nach Zustimmung der Europäischen Kommission« beschließt (Art. III-296 [3] VVE). Erste – vor dem Hintergrund der Ratifikationsreferenden allerdings nur vorsichtige und weitgehend vertrauliche – Vorarbeiten für die Einrichtung eines EAD begannen im Ratssekretariat, in der Kommission und den Mitgliedstaaten gleich nach der Unterzeichnung des VVE durch die Staats- und Regierungschefs am 29. Oktober 2004. Allerdings stellte sich schon die Einbindung der Kommission in die eigens eingesetzte Task Force im Ratssekretariat als problematisch dar und bot Anlass für ein Gerangel zwischen dem Kommissionspräsidenten Barroso und dem Hohen Vertreter Solana um »Macht und Prestige«.<sup>20</sup>

Auf der Grundlage eines Auftrags des Europäischen Rates vom Dezember 2004<sup>21</sup> fanden diverse Treffen zwischen Vertretern des Ratssekretariats, der Kommission und der Mitgliedstaaten statt. Der Hohe Vertreter und die Kommission legten im Juni 2005 einen Sachstandsbericht über die dabei erzielten Ergebnisse vor.<sup>22</sup> Eine Vielzahl fundamentaler Fragen blieb ungelöst oder soll zu einem späteren Zeitpunkt behandelt werden. Dies ist unter anderem darauf

zurückzuführen, dass die Bestimmungen zum EAD einen Kompromiss »zwischen der ›intergouvernementalen‹ und der ›Gemeinschaftsmethode‹«<sup>23</sup> darstellen und zwei grundlegende und schwer zu vereinbarende Vorstellungen über die Entwicklung eines gemeinsamen Auswärtigen Dienstes bestehen – eine maximalistische und eine minimalistische.<sup>24</sup> Diesen divergierenden Grundvorstellungen lassen sich zwei Optionen für die operative Ausgestaltung des Dienstes zuordnen:

- ▶ Der maximalistisch-ganzheitliche Ansatz zielt auf einen vollwertigen Dienst, der in allen Phasen der einschlägigen Politikzyklen Input- und Output-Funktionen umfasst und insofern für die Formulierung und die Umsetzung der Politik zuständig wäre.
- ▶ Minimalistische Vorstellungen reduzieren den EAD dagegen auf jeweils unterschiedliche Input-Funktionen für einzelne Politikfelder.<sup>25</sup>

Diese beiden Ansätze schlagen sich auch in Meinungsverschiedenheiten über das institutionelle Arrangement des Dienstes nieder. Damit in Zusammenhang stehende Themen stellten wohl mit die sensibelsten Punkte der Gespräche dar,<sup>26</sup> da sie die grundsätzliche Klärung der Zuständigkeit für die Außenpolitik der Union und damit das Spannungsverhältnis zwischen supranationalen und intergouvernementalen Vorstellungen betrafen. Die Mitgliedstaaten konnten sich bislang nur auf das Prinzip einigen, dass der EAD ein »Dienst ›sui generis‹« sein soll. Der Dienst sollte kein »neues Organ« sein und keine neuen Institutionen schaffen, sondern »vielmehr einen dem Außenminister unterstehenden Dienst mit engen Verbindungen zu Rat und Kommission« darstellen. Eine weitere Klärung der Natur und Ausgestaltung dieser Verbindungen konnte allerdings nicht erzielt und damit auch keine Entscheidung über eine volle Einbindung des EAD in die Strukturen der Kommission oder seine Anbindung an das Rats-

<sup>19</sup> Vgl. Daniel Thym, *The Institutional Matrix of European Foreign Policy in the Constitutional Treaty*, Berlin: Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht (WHI), 2005 (WHI Paper, Nr. 5/05), S. 17ff.

<sup>20</sup> »Brüssels Diplomaten ringen um Macht. Aufbau eines auswärtigen Dienstes der EU stockt«, in: *Handelsblatt*, 13.12.2004, S. 5.

<sup>21</sup> Vgl. Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, 16228/1/04, 16./17.12.2004, S. 23.

<sup>22</sup> Europäische Kommission/Generalsekretariat des Rates der EU, *Gemeinsamer Sachstandsbericht*, 9956/05, 9.6.2005, S. 4. Die folgenden Informationen dieses Abschnitts entstammen, wenn nicht anders gekennzeichnet, dem zitierten Sachstandsbericht.

<sup>23</sup> Graham Avery, »The European External Action Service. The Viewpoint of the European Commission«, Rede im Rahmen des Symposiums »Diplomatie mit Zukunft: Der Europäische Auswärtige Dienst«, Berlin, 17.10.2005.

<sup>24</sup> Vgl. Grevi/Manca/Quille, »The EU Foreign Minister« [wie Fn. 18], S. 71f; ebenso Simon Duke, *A Foreign Minister for the EU: But Where Is the Ministry?*, Den Haag: Netherlands Institute of International Relations, Clingendael, November 2003 (Discussion Papers in Diplomacy, Nr. 89), S. 8.

<sup>25</sup> Maurer/Reichel, *Der Europäische Auswärtige Dienst* [wie Fn. 18], S. 3f.

<sup>26</sup> Vgl. Avery, »The European External Action Service« [wie Fn. 23].

sekretariat getroffen werden. Der gefundene Minimalkompromiss bestand darin, die Leitung des PSK Beamten des EAD zu übertragen. Der Vorsitz in Vorbereitungsgremien, die der vormaligen ersten Säule zuzuordnen, aber in diesem Rahmen mit Fragen der Außenpolitik befasst sind, sollte jedoch weiterhin von den wechselnden Präsidentschaften der Mitgliedstaaten ausgeübt werden.

Die vagen Formulierungen des VVE hinsichtlich der Kompetenzen und Instrumente des AuMin und des EAD konnten nicht präzisiert werden. Einigen konnten sich die Mitgliedstaaten und die Kommission auch in diesem Bereich lediglich auf die Maxime, »Duplizierungen von Funktionen soweit wie möglich« zu vermeiden. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten sprach sich dafür aus, die Direktion E, die Policy Unit und den Militärstab des Ratssekretariats sowie die Generaldirektion Außenbeziehungen der Kommission in den EAD einzubeziehen. Ob darüber hinaus auch noch Organeinheiten aus dem Bereich der EG-Außenpolitik mit dem EAD verknüpft werden sollten, wurde nicht einmal von der Kommission offen angesprochen. Zu groß schienen die Befürchtungen, dass sich eine Ausstaffierung des EAD mit gemeinschaftlichen Außenpolitikstrukturen nachteilig auf die gegenwärtige Rolle der Europäischen Kommission in den hierbei angesprochenen Politikfeldern auswirken würde.

Zur personellen Zusammensetzung des EAD wurden angesichts der unklaren institutionellen Verhältnisse keine grundlegenden Festlegungen getroffen. Die Mitgliedstaaten sprachen sich zwar für eine regelmäßige Rotation und adäquate Repräsentation der nationalen Beamten aus; sie konnten oder wollten aber keine genaueren Angaben über ihre Zahl machen. Ebenfalls Zustimmung fand der nicht weiter präzipierte Grundsatz, dass das derzeitige Netzwerk von Delegationen der Kommission als Basis für die zukünftigen Delegationen der Union dienen und damit »integraler Bestandteil des EAD« werden sollte.

Auch bei der Frage der Finanzierung des EAD konnten kaum Fortschritte erzielt werden. Zwar bestand Konsens über die Finanzierung des EAD aus dem Gemeinschaftshaushalt, weitere Beratungen wurden aber vertagt, zumal diese Diskussion nur mit dem als Teil der EU-Haushaltsbehörde gleichberechtigten Europäischen Parlament geführt werden kann.

## Zielvorstellungen für eine gemeinsame Diplomatie – Schnittmengen und Spannungspotential

Nach dem Scheitern der Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Juni 2005 wurden die seit sieben Monaten laufenden Vorarbeiten zur Einrichtung eines EAD unterbrochen. Der Sachstandsbericht wurde vom Europäischen Rat, der im gleichen Monat tagte, nicht debattiert. Damit wurde das Projekt eines EAD vorerst – formal – auf Eis gelegt. Wiederholte Vorstöße der Kommission und mitgliedstaatlicher Vertreter sowie informelle Gespräche mit Diplomaten einzelner Mitgliedstaaten und Angehörigen europäischer Institutionen<sup>27</sup> sind jedoch Indizien für den ungebrochenen Wunsch nach mehr Kohärenz und Effizienz in der europäischen Außenpolitik – bis hin zu einer voll integrierten europäischen Diplomatie. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung divergieren die Zielvorstellungen in den einzelnen Problemkreisen aber weiterhin stark.

### Institutionelles Arrangement

Hauptbedingung für den Aufbau einer gemeinsamen europäischen Außenvertretung ist es, die interinstitutionellen Beziehungen zwischen AuMin, EAD, Kommission und Rat zu klären. Denn die dabei getroffene Regelung hat Folgen für die Strukturen und Hierarchien und damit die innere Organisation des Dienstes.

Das Europäische Parlament spricht sich seit langem für die »Erhaltung und Fortentwicklung des Gemein-

schaftsmodells im Bereich der Außenbeziehungen der Union«<sup>28</sup> und die Trennung zwischen den GASP-Kompetenzen des Rates und den Außenkompetenzen der Kommission aus.<sup>29</sup> Im Januar 2007 haben führende Europaparlamentarier einen Entwurf für eine schriftliche Erklärung zu einer »Union der Außenpolitik, der Sicherheit und der Verteidigung« vorgelegt.<sup>30</sup> Instrumente dieser Union, die nach Vorstellung der Autoren bis 2009 vorbereitet und um 2014 verwirklicht werden sollte, wären unter anderem ein als Vizepräsident der Kommission allein der supranationalen Logik verpflichteter europäischer Außenminister und ein europäischer diplomatischer Dienst.

Derartige – insbesondere die eigenen Mitspracherechte ausweitende – Forderungen des Europäischen Parlaments nach einer zunehmenden Supranationalisierung europäischer Außenpolitik werden in der Kommission zwar wohlwollend zur Kenntnis genommen, stoßen allerdings in der Realität auf Widerstände. Denn Kommission und Ratssekretariat, die ohnehin in einem institutionellen Spannungsverhältnis zueinander stehen, bekunden zwar ein grundsätzliches Interesse an der Errichtung einer integrierten europäischen Diplomatie, sind aber offensichtlich vor allem auf die Bewahrung eigener Strukturen und ihrer Handlungsautonomie bedacht.<sup>31</sup> Die Kommission betrachtet in diesem Zusammenhang ihren eigenen Apparat in Brüssel und ihre weltweit tätigen Delegationen als beste institutionelle Basis für einen Europäischen Diplomatischen Dienst. Belgien hätte, nach Aussage eines belgischen Diplomaten, mit einer Eingliederung in die Kommissionsstrukturen keine Probleme, erhofft es sich doch langfristig eine Ausweitung der Gemeinschaftsmethode in der europäischen

<sup>27</sup> Die der Studie zugrundeliegende Länderauswahl deckt eine gewisse Bandbreite bestehender mitgliedstaatlicher Interessenkonstellationen ab, die bereits in den Verhandlungen zum Vertrag von Amsterdam (1995–1997) zutage traten und tendenziell fortbestehen. Deutschland, Belgien und Österreich haben sich seinerzeit für weitergehende Integrationsschritte in der GASP ausgesprochen, Frankreich, Großbritannien und Dänemark überwiegend dagegen; Irland verhielt sich ablehnend bis neutral. Vgl. hierzu Andreas Maurer/Thomas Grunert, »Der Wandel in der Europapolitik der Mitgliedstaaten«, in: Mathias Jopp/Andreas Maurer/Heinrich Schneider (Hg.), *Europapolitische Grundverständnisse im Wandel*, Bonn: Europa Union Verlag, 1998, S. 213–300; Mathias Koenig-Archibugi, »Explaining Government Preferences for Institutional Change in EU Foreign and Security Policy«, in: *International Organization*, 58 (2004) 1, S. 137–174.

<sup>28</sup> Europäisches Parlament, *Entschließung zu den institutionellen Aspekten des Europäischen Auswärtigen Dienstes*, P6\_TA(2005)0205, 26.5.2005, Punkt 1.

<sup>29</sup> Ebd., Punkt 2.

<sup>30</sup> Elmar Brok/Nicole Fontaine/Bronislaw Geremek/Jo Leinen/Índigo Méndez de Vigo, *Schriftliche Erklärung zu einer Union der Außenpolitik der Sicherheit und der Verteidigung*, 0010/2007, 31.1.2007.

<sup>31</sup> Vgl. hier auch die Ausführungen von Avery, »The European External Action Service« [wie Fn. 23].

Außenpolitik.<sup>32</sup> Vertreter anderer integrationsfreundlicher Mitgliedstaaten wie Deutschland äußern sich hier schon zurückhaltender und sprechen sich für eine institutionelle Verortung eines neuen Apparats zwischen Kommission und Rat aus.<sup>33</sup>

Mitgliedstaaten mit alten diplomatischen und kolonialen Traditionen und ausgeprägten Geltungsansprüchen fordern dagegen den Ausbau der außenpolitischen Strukturen des Ratssekretariats. Großbritannien und Frankreich sind Hauptverfechter dieses intergouvernementalen Ansatzes, der die Formulierung und Kontrolle europäischer Diplomatie in der Obhut der Mitgliedstaaten belassen möchte.<sup>34</sup> Ihrer Auffassung nach existiert im Ratssekretariat mit der Policy Unit eine ausbaufähige Einheit, in der bereits Beamte aus den Mitgliedstaaten, der Kommission und dem Ratssekretariat zusammenarbeiten.<sup>35</sup>

Die unterschiedlichen Ansätze zur Entwicklung einer europäischen Diplomatie sowie das Spannungsverhältnis zwischen Kommission und Ratssekretariat spiegeln sich wie gezeigt in der Haltung der Mitgliedstaaten wider. Unterschiedlich ausgeprägt ist deren Bereitschaft, einen entsprechenden Dienst mit eigenen Kompetenzen und Instrumenten auszustatten. Die instrumentelle Ausstattung des EAD determiniert aber wiederum dessen Durchschlagskraft und Autonomie und damit auch die Entscheidung darüber, ob man einen »schwachen« oder einen »starken« Dienst installiert.

## Kompetenzen und Instrumente

Ein Grund für den Widerstand der Kommission gegen eine erneuerte und integrierte europäische Außenvertretung liegt in der Entwicklungsgeschichte der Behörde seit den fünfziger Jahren, aus der sie einen Anspruch auf außenpolitische Geltung und Autonomie ableitet. Ein starker AuMin und ein mit einem großen Aufgabenbereich betrauter EAD stellen in mehrfacher Hinsicht Probleme und Gefahren für die Kommission dar: Zum einen könnte der Rat durch den *Doppelhut* des AuMin Einfluss auf bislang allein

in gemeinschaftlicher Kompetenz liegende Politikbereiche ausüben. Dies nährt Befürchtungen vor einer Renationalisierung der europäischen Außenpolitik bzw. vor einer Kontaminierung gemeinschaftlicher Politiken mit Methoden und Instrumenten der intergouvernementalen GASP. Zum anderen könnte die Kommission an Einfluss auf die GASP verlieren, da die Formulierung von Vorschlägen in diesem Bereich in der Zuständigkeit des AuMin läge (Art. III-293 [2] VVE). Bei einer Neuverteilung der Kompetenzen würde damit der Verlust von Arbeitsfeldern und die Zurückstufung auf die Ausführung rein technischer Arbeiten drohen. Mit der Entziehung politischer Koordinierungszuständigkeiten bestünde zudem Unsicherheit über die künftige Stellung der vielen außenpolitisch relevanten Generaldirektionen der Kommission.<sup>36</sup>

Die Äußerungen Solanas nach seiner Designation zum künftigen AuMin durch die Staats- und Regierungschefs Ende 2004 nährten diese Befürchtungen. Auch wenn er »natürlich von Anfang an in enger Abstimmung mit der Kommission und den Mitgliedstaaten« handeln wollte, meldete er für seine neue Rolle den Anspruch an, »für die Koordination und alle Themen der Außenpolitik«, inklusive der Entwicklungspolitik, zuständig zu sein. Neben der Leitung der diplomatischen Vertretung sah er auch die Verwaltung der EU-Gelder und die Koordinierung des Krisenmanagements als seine primären Aufgaben an.<sup>37</sup>

Für das Ratssekretariat und den Hohen Vertreter stellt der EAD ein Vehikel dar, die eigenen schwachen institutionellen Strukturen zu stärken.<sup>38</sup> Leitend ist dabei eine »extensive Vision [...] im Hinblick auf Zusammensetzung und Funktionen«.<sup>39</sup> Die Vorstellung einer weitreichenden Zusammenlegung der »gesamte[n] Palette der uns zur Verfügung stehenden Instrumente der Krisenbewältigung und Konfliktverhütung, einschließlich unserer Maßnahmen im politischen, diplomatischen, militärischen und zivilen, handels- und entwicklungspolitischen Bereich«, <sup>40</sup> findet schon in der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) ihren Niederschlag. 2003 gab Javier Solana darin Anstöße

<sup>32</sup> Interview H, Berlin, 9.8.2006.

<sup>33</sup> Interview B, Berlin, 10.7.2006.

<sup>34</sup> Interview E, Berlin, 28.7.2006; Interview G, Berlin, 3.8.2006.

<sup>35</sup> Vgl. Christoph Heusgen, »Nach den gescheiterten Referenden: Was wird aus dem Außenminister der Union und dem Europäischen Auswärtigen Dienst?«, in: *Integration*, 28 (Oktober 2005) 4, S. 336–340 (338).

<sup>36</sup> Vgl. Avery, »The European External Action Service« [wie Fn. 23].

<sup>37</sup> Zitate aus einem Interview mit Javier Solana: »Eine stärkere EU ist ein besserer Partner«, in: *Der Spiegel*, 25.10.2004, S. 134–136.

<sup>38</sup> Zu den institutionellen Strukturen der EU-Institutionen als auch der Mitgliedstaaten siehe Tabelle 3 im Anhang, S. 37.

<sup>39</sup> Duke, *A Foreign Minister for the EU* [wie Fn. 24], S. 9.

<sup>40</sup> Javier Solana, *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie*, Brüssel, 12.12.2003, S. 12.

für die Setzung politikfeldübergreifender Ziele und regte an, die Instrumente und Fähigkeiten der Union in außen- und verteidigungspolitischen Bereichen zusammenzulegen.

Ein in diesem Sinne kohärenteres und effizienteres europäisches Außenwirken wird auch in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU angemahnt – allerdings mit unterschiedlichen Implikationen. Deutsche und belgische Vertreter, deren Regierungen ihre Außenpolitik traditionell im europäischen Rahmen formulieren und durchführen, tun sich entsprechend leicht, einen starken und unabhängigen EAD zu fordern, der vorerst entlasten und eines Tages sogar die eigenen diplomatischen Strukturen ersetzen könnte.<sup>41</sup> Großbritannien und Frankreich wiederum fassen die Integration europäischer diplomatischer Strukturen vielmehr als eine besondere Form der Unterstützung einer weiterhin intergouvernemental ausgehandelten und auch langfristig von den Mitgliedstaaten getragenen europäischen Außenpolitik auf. Die gegenwärtige Kompetenzverteilung sollte in ihren Augen beibehalten und zudem sollte jeglicher Aufwertung der Kommission entgegengewirkt werden.<sup>42</sup>

## Entsendung und Rotation

Stellen die Entscheidungen über das institutionelle Arrangement und die Kompetenzverteilung die Weichen für die künftigen Handlungsoptionen eines europäischen diplomatischen Dienstes, geht es bei der personellen Zusammensetzung um den Einfluss auf den neu entstehenden Apparat in Brüssel. Dabei wird die Furcht vor einer einseitigen Dominierung des sich aus Vertretern der Kommission, des Ratssekretariats und der Mitgliedstaaten zusammensetzenden Dienstes deutlich. Sie besteht nicht nur auf europäischer Ebene zwischen Kommission und Ratssekretariat, sondern auch zwischen den Mitgliedstaaten. Insbesondere Diplomaten aus kleineren Ländern wie Österreich wenden sich gegen Disproportionalitäten und sehen die Gefahr einer Instrumentalisierung durch größere Mitgliedstaaten.<sup>43</sup>

Die Frage der Rotation ist in diesem Zusammenhang nicht zu unterschätzen. Je länger Diplomaten in

einem Europäischen Auswärtigen Dienst tätig sind, desto größer ist aus Sicht der einzelnen Staaten die Gefahr, dass sie sich mit diesem Dienst identifizieren und ihre nationalen Bezüge verlieren. Dem kann jedoch entgegengehalten werden, dass nationale Delegierte als rational handelnde Akteure stets durch das Grundinteresse an ihrer Karriere im nationalen »Heimatsdienst« motiviert bleiben und daher auch nach längeren Stationen im EAD darauf bedacht sein werden, sich für den Dienst in ihrem nationalen Außenamt zu qualifizieren. Andererseits ist aber anzunehmen, dass sich ein eigenständiger EAD-Korpsgeist eher in ausgedehnten als in kurzen Delegationszeiten entwickeln wird. Soll also ein neuer Dienst im Sinne eines intergouvernementalen Ansatzes allein Instrument mitgliedstaatlicher Außenpolitik sein und möglichst kein Eigenleben entfalten, bedarf es relativ kurz bemessener Entsendungen und einer regelmäßigen Rotation der eingesetzten Beamten.

Auf deutscher Seite scheint man auf die Bindung der eigenen Beamten an die nationale Ebene bedacht,<sup>44</sup> verspricht sich jedoch gleichzeitig viel von einem gemeinsamen europäischen Dienst – auch etwa eine Verbesserung der Präsenz in Brüssel. Die positive Grundhaltung Deutschlands wird daran deutlich, dass das Auswärtige Amt (AA) im Vorgriff auf den sich abzeichnenden EAD bereits für 2005 eine Haushaltslinie einrichtete und personelle Vorkehrungen traf.<sup>45</sup>

Die Entsendung von diplomatischem Personal in einen gemeinsamen europäischen Dienst löst gemischte Reaktionen aus. Auf der einen Seite werden die einzelnen Institutionen zur Wahrung ihrer Interessen auf eine angemessene Repräsentation achten, auf der anderen Seite aber auch auf die Erhaltung nationaler Loyalitätsbezüge der eigenen Beamten bedacht sein. Dies verdeutlicht die grundsätzliche Ambivalenz in der Genese einer Europäischen Diplomatie – zwischen den Forderungen nach einem starken gemeinsamen Außenaufreten und der Sorge um die Autonomie nationalen außenpolitischen Handelns –, die auch bei der Frage der Herausbildung einer gemeinsamen diplomatischen Kultur zum Ausdruck kommt.

<sup>41</sup> Interview B, Berlin, 10.7.2006; Interview H, Berlin, 9.8.2006.

<sup>42</sup> Interview E, Berlin, 28.7.2006; Interview G, Berlin, 3.8.2006.

<sup>43</sup> Interview A, Berlin, 6.7.2006; Interview D, Berlin, 17.7.2006.

<sup>44</sup> Interview B, Berlin, 10.7.2006.

<sup>45</sup> Auf die weitreichenden deutschen Vorbereitungen wiesen Diplomaten aus verschiedenen Mitgliedstaaten in Interviews hin: Interview D, Berlin, 17.7.2006; Interview E, Berlin, 28.7.2006; Interview F, Berlin, 3.8.2006; Interview G, Berlin, 3.8.2006; Interview H, Berlin, 9.8.2006.

## Ausbildung, Laufbahnplanung und Entwicklung eines Korpsgeistes

Werden Beamte aus den nationalen Außenministerien und aus Kommission und Ratssekretariat in einen neu geschaffenen gemeinsamen Auswärtigen Dienst entsandt, entsteht Bedarf an einer Neuregelung oder zumindest Anpassung von Ausbildung und Laufbahnplanungen auf mitgliedstaatlicher und europäischer Ebene. Dabei treffen aufgrund nationaler Prioritäten und Traditionen in der Außenpolitik höchst unterschiedlich strukturierte mitgliedstaatliche Systeme<sup>46</sup> aufeinander, die zudem auch noch mit einer neu entstehenden europäischen Ebene konfrontiert werden.

Insbesondere Mitgliedstaaten mit ausgeprägten diplomatischen Traditionen wie Frankreich und Großbritannien, aber beispielsweise auch Österreich, zeigen wenig Bereitschaft, ihre eigenen Ausbildungsstrukturen und Laufbahnplanungen aufzugeben und die Entstehung einer europäischen diplomatischen Kultur zuzulassen, die ihre eigene nationale überlagert.<sup>47</sup> Ein europäischer diplomatischer Dienst bliebe unter diesen Vorzeichen Instrument mitgliedstaatlicher Diplomatie, der Entwicklung eines gemeinsamen Korpsgeistes wären deutliche Grenzen gesetzt.

Auch die Mehrheit der Befürworter einer starken integrierten europäischen Diplomatie scheint sich auf den Ausbau nationaler Fortbildungsstrukturen für den europäischen Einsatz konzentrieren zu wollen und den Aufbau gemeinsamer Ausbildungsprogramme mit den anderen Mitgliedstaaten sowie mit Kommission und Ratssekretariat demgegenüber als nachrangig anzusehen.<sup>48</sup> Das Ratssekretariat und die Kommission werden sich gleichwohl an entsprechenden Initiativen – wie bisher – beteiligen. Deren Ausrichtung wird jedoch weiterhin von den Entscheidungen der Mitgliedstaaten abhängen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach dem Verhältnis von mitgliedstaatlichen Erwartungen an eine gemeinsame Diplomatie und der Bereitschaft,

ihr Entfaltungsmöglichkeiten zu eröffnen. Die vom EP befürwortete Einrichtung einer Europäischen Diplomatischen Akademie<sup>49</sup> liegt sicher noch in weiter Ferne. Denn sie findet kaum offene Befürworter und wird zumeist mit dem Argument abgelehnt, sie sei nicht finanzierbar.

## Beziehungen zwischen Delegationen und Botschaften

Die Ambivalenz in den Vorstellungen über eine integrierte europäische Diplomatie zeigt sich schließlich auch in den Ansichten darüber, wie die Beziehungen zwischen den Delegationen der Kommission und den bilateralen Botschaften der Mitgliedstaaten ausgestaltet werden sollten. Der Rückgriff auf das weltweit gespannte Netz von Kommissionsvertretungen wird zwar nicht in Frage gestellt. Mit intergouvernementalen Ansätzen unvereinbar wäre allerdings deren Aufwertung zu wirklichen Botschaften der EU.

Auf britischer Seite wird beispielsweise die Bezeichnung des Delegationsleiters als Botschafter der EU grundsätzlich abgelehnt.<sup>50</sup> Diese Haltung steht in diametralem Gegensatz zu jener des EP, das die Schaffung integrierter Botschaften der EU befürwortet.<sup>51</sup> Unterstützung findet das Parlament bei kleinen Mitgliedstaaten, die aufgrund ihrer knappen diplomatischen und konsularischen Ressourcen gerne auf europäische Strukturen zurückgreifen würden.

<sup>46</sup> In Frankreich und Deutschland durchlaufen angehende Diplomaten beispielsweise ein intensives Studienprogramm. In anderen, meist kleineren Mitgliedstaaten wie Österreich oder Dänemark findet die Ausbildung *on the job* statt. Eine spezifische Ausbildung kann zwar an der Diplomatischen Akademie Wien absolviert werden, ist jedoch für den Einstieg in die Diplomatenlaufbahn im Anschluss an ein fachnahes Hochschulstudium nicht verpflichtend.

<sup>47</sup> Interview D, Berlin, 17.7.2006; Interview E, Berlin, 28.7.2006; Interview G, Berlin, 3.8.2006.

<sup>48</sup> Interview B, Berlin, 10.7.2006; Interview H, Berlin, 9.8.2006.

<sup>49</sup> Vgl. Europäisches Parlament, *Bericht über die gemeinsame europäische Diplomatie* (Galeote I), Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten, A5-0210/2000, 24.7.2000, Punkte Q 1–4; vgl. hierzu auch Jörg Monar, »The Case for a Diplomatic Academy of the European Union«, in: *European Foreign Affairs Review*, 5 (2000) 3, S. 281–286.

<sup>50</sup> Vgl. House of Commons, Foreign Affairs Committee, *Developments in the European Union*, Sixth Report of Session 2005–2006, 26.7.2006, S. 36.

<sup>51</sup> Vgl. Europäisches Parlament, *Bericht über die gemeinsame europäische Diplomatie* [wie Fn. 49], Punkt P; ebenso Brok/Fontaine/Geremek/Leinen/Méndez de Vigo, *Schriftliche Erklärung* [wie Fn. 30].

## Voranschreiten im Einklang mit den Zielen des VVE

Insbesondere für kleinere Mitgliedstaaten wie Belgien, Österreich, Irland oder Dänemark bedeutet das Einfrieren des Projekts eines EAD, dass eine Gelegenheit zur Unterstützung und Stärkung ihrer eigenen außenpolitischen Ambitionen innerhalb der EU verpasst wurde. Die einer vollintegrierten europäischen Diplomatie kritisch bis ablehnend gegenüberstehenden Mitgliedstaaten wie Frankreich und Großbritannien dürften diese Entwicklung wohl weniger bedauern, würde der Dienst doch den eigenen außenpolitischen Spielraum einengen. Auch wenn sich französische Vertreter regelmäßig für die Errichtung einer gemeinsamen europäischen Diplomatie aussprechen,<sup>52</sup> geht es ihnen dabei letztlich eher um die Stärkung eigener Interessen als um den institutionellen Ausbau einer Diplomatie auf europäischer Ebene. Ob diese Grundhaltung französischer Europapolitik<sup>53</sup> nach den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2007 einen Wandel erfährt und Frankreich eine konstruktivere Haltung im institutionellen Reformprozess der europäischen Außenpolitik einnimmt, bleibt abzuwarten. Auf britischer Seite scheint man zwar nicht den formalen Korpus der VVE-Bestimmungen zur Reform der GASP, wohl aber die Perspektive eines integrierten Dienstes abgeschrieben zu haben<sup>54</sup> – nicht zuletzt aufgrund der Europaskepsis der eigenen Bevölkerung.

Deutschland sah sich auch nach den gescheiterten Referenden an der »Spitze der Verfechter für mehr Kohärenz im Bereich der EU-Außenbeziehungen.« So unterstrich der damalige Staatssekretär des Auswärtigen Amtes, Klaus Scharioth, im Herbst 2005, dass man die Idee eines Doppelhuts für den AuMin »initiiert« habe und »weiterhin uneingeschränkt die Schaffung

eines EAD«<sup>55</sup> unterstütze. Diplomaten anderer Mitgliedstaaten wiesen in Gesprächen im Sommer 2006 auf den von deutscher Seite in informellen Gesprächen ausgeübten Druck hin, sich weiter mit den Fragestellungen einer gemeinsamen Außenvertretung auseinanderzusetzen.<sup>56</sup> Mit Beginn seiner Ratspräsidentschaft zeigte sich Deutschland zunehmend zurückhaltend. Der Staatsminister für Europaangelegenheiten, Günter Gloser, sprach im Februar 2007 von »bescheidenen Fortschritten«, die im ersten Halbjahr 2007 als Ergebnis der Bemühungen um eine Verbesserung des außenpolitischen EU-Instrumentariums zu erwarten seien.<sup>57</sup> Dabei geht es der deutschen Seite insbesondere darum, als neutraler Mittler anerkannt zu bleiben und den Verdacht von sich weisen zu können, einzelnen Bestimmungen des VVE vorzugreifen oder sich bevorzugte Bestimmungen herauszupicken. Der Paket- und Kompromisscharakter des VVE sei in dieser Perspektive soweit wie möglich zu erhalten, um Gegnern des Vertragswerks keine Angriffsfläche und keinerlei Gelegenheit zu bieten, es als ohnehin obsolet darzustellen.<sup>58</sup> Das Präsidentschaftsprogramm der Bundesregierung strebt für den institutionellen Bereich der GASP insofern auch vornehmlich eine Verbesserung der Kohärenz bestehender Instrumente an und nennt als (einziges) Beispiel die zu optimierende Zusammenarbeit zwischen Hohem Vertreter und Kommission.<sup>59</sup> Konkrete Reformoptionen werden von deutscher Seite kaum öffentlich thematisiert, und sie ergreift – etwa mit der Intensivierung der Vorberei-

52 Vgl. stellvertretend »Michel Barnier appelle le Quai d'Orsay à s'eupéaniser«, in: *Le Figaro*, 27.8.2004, sowie die in der Folge wiederholten Forderungen des französischen Innenministers und damaligen konservativen Präsidentschaftskandidaten Nicolas Sarkozy nach Einrichtung des Amtes eines AuMin (Rede vor der Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin, 16.2.2006).

53 Vgl. Julia Lieb/Benoît Roussel/Daniela Schwarzer, *Falsche Fragen, falsche Antworten? Wie Frankreich eine notwendige Zukunftsdiskussion verpasst*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2006 (Diskussionspapier).

54 Interview E, Berlin, 28.7.2006.

55 Klaus Scharioth, »Europäische und nationale Diplomatie – Konsequenzen der Schaffung des EAD für Ausbildung, Ausrichtung und Größe der diplomatischen Dienste der Mitgliedstaaten«, Rede im Rahmen des Symposiums »Diplomatie mit Zukunft: Der Europäische Auswärtige Dienst«, Berlin, 17.10.2005.

56 Interview F, Berlin, 3.8.2006; Interview H, Berlin, 9.8.2006.

57 Günter Gloser, »Europas Herausforderungen im 21. Jahrhundert: Die Stimme der EU in der Welt stärken«, Rede an der Humboldt-Universität, Berlin, 21.2.2007.

58 Interview B, Berlin, 10.7.2006.

59 Vgl. Deutsche Bundesregierung, »Europa gelingt gemeinsam«, Programm für die EU-Ratspräsidentschaft, veröffentlicht am 29.11.2006.



tung von Treffen der EU mit Dritten – auch nur begrenzte und informelle Maßnahmen.<sup>60</sup>

Deutsche Vertreter heben in diesem Zusammenhang einzig die Stärkung Solanas durch die Übertragung des Vorsitzes bei elf Treffen der EU (siehe Tabelle 2) mit Drittstaaten und internationalen Organisationen hervor.<sup>61</sup> Die deutsche Ratspräsidentschaft hat Solana auf diese Weise im ersten Halbjahr 2007 mit gut einem Viertel aller Treffen der EU mit Dritten betraut und damit mehr Verantwortung übertragen als bislang üblich. Diese Maßnahme kann insgesamt als wichtiges Zeichen für die Verhandlungspartner der EU sowie als lohnenswerter Anknüpfungspunkt für Folgepräsidentschaften gewertet werden.

Aus einzelnen Mitgliedstaaten<sup>62</sup> werden darüber hinaus aber auch eine Reihe weiterer Vorschläge geäußert, wie die Kohärenz und Effizienz in der euro-

päischen Außenpolitik auf der bestehenden Vertragsgrundlage verbessert werden könnten. Zudem regte die Kommission mit ihrer Mitteilung »Europa in der Welt – Praktische Vorschläge für mehr Kohärenz, Effizienz und Sichtbarkeit«<sup>63</sup> ein Spektrum von Maßnahmen an, das sich von einer verbesserten Strategieplanung in und zwischen Kommission und Ratssekretariat, einer effektiveren Nutzung bestehender europäischer Strukturen und Instrumente bis hin zu einem Ausbau der Kooperation zwischen den Organen der EU und den Mitgliedstaaten einschließlich verstärktem Personalaustausch und gemeinsamen Ausbildungsprogrammen erstreckt. Mit diesen Vorschlägen wird ein Teil der gegenwärtigen Optionen für einzelne Reformen im Bereich der europäischen Außenpolitik abgedeckt. Reformen im außenpolitischen Feld, die die langfristigen Ziele des VVE nicht gefährden, sind denkbar im Rahmen informell gearteter Maßnahmen für Verbesserungen im Tagesgeschäft und von bereits erprobten Instrumenten zur Reform der institutionellen Strukturen, durch die Fortentwicklung des Konsularbereichs, durch den Ausbau von Ausbildungsstrukturen und in der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten (vgl. hierzu die Übersicht der Optionen in Tabelle 5 im Anhang, S. 42ff).

**Tabelle 2**

**Vorsitze des Hohen Vertreters bei Treffen der Union mit Dritten im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, Januar bis Juni 2007**

<i>Art des Treffens</i>	<i>Ort</i>	<i>Datum</i>
1 EU-Troika – OSZE	Brüssel	23.1.
2 EU-Troika – Ukraine	Kiew	06.2.
3 EU-Troika – Europarat	Brüssel	13.2.
4 EU-Troika – Serbien	Brüssel	06.3.
5 Assoziationsrat EU – Ägypten	Brüssel	06.3.
6 EU – Rio-Gruppe	Santo Domingo	20.4.
7 EU-Troika – Russland	Luxemburg	23.4.
8 EU-Troika – ECOWAS	Luxemburg	24.4.
9 Assoziationsrat EU – Libanon	Luxemburg	24.4.
10 EU-Troika – Afrikanische Union	Brüssel	15.5.
11 EU-Troika – Albanien	Luxemburg	19.6.

Quelle: Informationen aus dem Auswärtigen Amt.

<sup>60</sup> Interview L, Berlin, 28.2.2007.

<sup>61</sup> So zum Beispiel Christoph Heusgen, der außenpolitische Berater im Bundeskanzleramt, im Rahmen der Konferenz »Moving the EU forward: Priorities of the German EU Presidency« (Auswärtiges Amt, IEP Berlin, EU-Consent), Berlin, 1.12.2006.

<sup>62</sup> Vgl. stellvertretend »Améliorations institutionnelles à partir du cadre des traités existants«, Offizielle Stellungnahme Frankreichs zur Verbesserung der EU-Institutionen auf der Basis der bestehenden Verträge, veröffentlicht am 24.4.2006; Karel de Gucht (belgischer Außenminister), »Comment renforcer la politique extérieure de l'UE«, Rede vor der Versammlung der Westeuropäischen Union, 19.6.2006; sowie Fogh Rasmussen (dänischer Premierminister), »Achieving Europe«, Rede an der Universität Kopenhagen, 21.4.2006.

## Maßnahmen informeller Art zur Optimierung des außenpolitischen Tagesgeschäfts

Mögliche informelle Schritte, die dem europäischen Außenwirken zu mehr Kohärenz verhelfen würden, lassen sich nur vollziehen, wenn die beteiligten Akteure dazu bereit sind. Nicht zuletzt kann das Amt des Hohen Vertreters gestärkt werden, indem man ihn vermehrt sowohl im Dialog mit Dritten als auch bei der Vertretung des Standpunktes der EU auf internationalem Parkett in Erscheinung treten lässt.

Denkbar wäre darüber hinaus die intensivere Einbindung des Hohen Vertreters in die Arbeiten des Europäischen Rates und die Formulierung und Durchführung der GASP im Rat. Der Ratsvorsitz ist in Artikel 203 EGV vertragsrechtlich festgeschrieben, jedoch steht es den Beteiligten offen, dem Hohen Vertreter informell die Leitung und »große Teile der Tages-

<sup>63</sup> »Europa in der Welt – Praktische Vorschläge für mehr Kohärenz, Effizienz und Sichtbarkeit«, Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat, KOM/2006/0278 endg. vom 8.6.2006.

ordnung«<sup>64</sup> im RAA zu übertragen.<sup>65</sup> Mit Zustimmung der Ratspräsidentschaft könnte der Hohe Vertreter zudem den Vorsitz im PSK ausüben und könnten Vertreter des Ratssekretariats die betreffenden Fachgremien des Rates leiten.<sup>66</sup> Im Rat selbst ließe sich außerdem die Abstimmung zwischen den einzelnen Ratsformationen und die Zusammenarbeit von Fachgremien verbessern. In der Kommission käme dies für die Beziehungen zwischen den außenpolitisch relevanten Generaldirektionen in Frage. Ferner ist es an der Kommission, die vielkritisierten internen Entscheidungsverfahren zu beschleunigen.

Ansatzpunkte für Fortschritte informeller Art bestehen auch in der Zusammenarbeit zwischen Ratssekretariat und Kommission. Aus Sicht führender Kommissionsbeamter nimmt der Hohe Vertreter Solana die seit einiger Zeit ausgesprochenen Einladungen zu den Sitzungen der RELEX-Gruppe allerdings nicht häufig genug wahr.<sup>67</sup> Genau hier bietet sich jedoch eine Gelegenheit, das Misstrauen zwischen den beiden Institutionen abzubauen und ein konstruktives Zusammenspiel von Kommission und Ratssekretariat zu fördern.

Gestaltungsspielräume bieten sich schließlich bei der Zusammenarbeit von Mitgliedstaaten und EU-Organen. Hier ist in erster Linie an eine verstärkte Abstimmung in Brüssel zu denken. Treffen auf europäischer Ebene und mit Drittstaaten könnten intensiver als bisher von den Beteiligten vorbereitet und die Vorbereitung der Ratspräsidentschaft im Bereich der Außenbeziehungen frühzeitiger aufgenommen werden. Die jeweilige Ratspräsidentschaft könnte in ihren Planungen vom Ratssekretariat stärker unterstützt werden und nicht zuletzt ließe sich die Zusammenarbeit von bilateralen Botschaften, Delegationen und Sonderbeauftragten der EU auf informeller Ebene verbessern. Denkbar wäre in diesem Kontext auch eine gemeinsame Nutzung von Räumlichkeiten und Unterstützungsdiensten, die allerdings auf institutionellen

Abkommen zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten und EU-Institutionen basieren müsste.

## Instrumente zur Reform bestehender Strukturen in den EU-Außenbeziehungen

Die Einrichtung eines AuMin und des EAD als seines administrativen Unterbaus, wie sie der VVE vorsieht, ist unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht möglich. Die hierfür notwendige Vertragsänderung (Art. 48 EUV) ist angesichts der offenen Zukunft des VVE nicht zu erwarten. Vor diesem Hintergrund sind Möglichkeiten der »weichen Konstitutionalisierung« und somit Optionen zur Realisierung einzelner Reformschritte des Verfassungsvertrags unterhalb der Schwelle einer Vertragsänderung<sup>68</sup> zu diskutieren. Entsprechende Maßnahmen könnten die bestehenden Strukturen stärken und die Umsetzung der Bestimmungen des VVE – konkret in Bezug auf den EAD – vorbereiten. Hierfür bieten sich Änderungen der Geschäftsordnung (GO) der Organe der EU und das Instrument der Interinstitutionellen Abkommen (IIA) an.

Änderungen in der GO des Rates erlauben die Teilung des RAA in die zwei Ratsformationen »Außenbeziehungen« und »Allgemeine Angelegenheiten«. Denkbar wäre auch eine Aufstockung des Personals der Policy Unit im Rat, die in ihrer Zusammensetzung aus Angehörigen des Ratssekretariats, der Kommission und der Mitgliedstaaten bereits eine Art EAD-Embryo darstellt.<sup>69</sup>

Eine Reform der RELEX-Gruppe, basierend auf einer Änderung der GO der Kommission, kann die Rolle dieser vom Kommissionspräsidenten geführten Gruppe stärken. Dabei ist unter anderem die Vergrößerung des Gremiums um weitere Kommissare zu erwägen oder die Einführung von Ad-hoc-Gruppen und -Beratungen im verkleinerten »RELEX+x«-Kreis zu dringlichen Fragestellungen. Neben dem finanzierungsabhängigen Ausbau der Berichterstattungs- und Analysekapazitäten könnte das außenpolitische Profil der Kommission auch durch allgemeine Orientierungsaussprachen im Kollegium geschärft werden.

Unter Berücksichtigung des für grundsätzliche Vertragsbestimmungen und Verfassungsprinzipien

64 Heusgen, »Nach den gescheiterten Referenden« [wie Fn. 35], S. 337.

65 Änderungen in der Geschäftsordnung des Rates würden die Trennung der Ratsformationen in eine für Allgemeine Angelegenheiten und eine für Auswärtige Beziehungen erlauben.

66 Vgl. insgesamt Andreas Maurer, *Nachsitzen, Sitzenbleiben oder Klassenverweis? Realisierungsperspektiven für den Europäischen Verfassungsvertrag*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2006 (SWP-Studie 4/06), S. 19f; Daniel Thym, »Weiche Konstitutionalisierung: Optionen der Umsetzung einzelner Reformschritte des Verfassungsvertrags ohne Vertragsänderung«, in: *Integration*, 28 (Oktober 2005) 4, S. 307–315 (313).

67 Gespräch J., Berlin, 16.11.2006.

68 Maurer, *Nachsitzen, Sitzenbleiben oder Klassenverweis?* [wie Fn. 66]; Thym, »Weiche Konstitutionalisierung« [wie Fn. 66].

69 Vgl. Heusgen, »Nach den gescheiterten Referenden« [wie Fn. 35], S. 338.

geltenden Änderungsverbots, unter das auch das institutionelle Gleichgewicht fällt,<sup>70</sup> bietet das Instrument der IIA Möglichkeiten, die Verfahren und die Koordinierung der europäischen Außenpolitik zu verbessern und die Einrichtung eines späteren vollwertigen EAD vorzubereiten. Derartige Abkommen haben bereits in der Vergangenheit notwendige Reformschritte vorweggenommen, die an sich der Vertragsrevision vorbehalten wären.<sup>71</sup> Das Instrument des IIA erlaubt ein Zusammenrücken von Ratssekretariat und Kommission bei ihrer konkreten Arbeit in außenpolitisch relevanten Politikbereichen. Dies kann durch gemeinsame Reisen, die gegenseitige Einbindung in Verfahren und Abstimmungen der betroffenen Kabinette, gemeinsame Politikvorschläge, Analyse, Berichterstattung sowie vermehrten Personalaustausch<sup>72</sup> geschehen und sich darüber hinaus auf eine verstärkte Nutzung der Delegationen der Kommission auch durch den Hohen Vertreter und seine Mitarbeiter stützen.<sup>73</sup>

Eine weitere Möglichkeit der informellen, strukturellen Vorbereitung auf die Reformen des VVE böte die Einsetzung von Doppelhuten in Drittstaaten. In Mazedonien wurde mit der Zusammenlegung von Rats- und Kommissionsstrukturen durch die Personalunion des Sonderbeauftragten des Rates mit dem Vertreter der Kommission bereits ein Präzedenzfall geschaffen, der sich nach Ansicht von Diplomaten als sehr erfolgreich erwiesen hat. Die Einsetzung dieses Doppelhuts basiert auf zwei rechtlichen Grundlagen: einer Gemeinsamen Aktion des Rates<sup>74</sup> und einer internen Kommissionsentscheidung. Derartige Konstellationen, die sich auch in anderen Regionen oder Themenfeldern anbieten, erlauben ein einheitlicheres Vorgehen und Auftreten in verschiedenen Phasen von Transformationsprozessen.

Neben informellen Vereinbarungen zwischen den außenpolitischen Akteuren bietet die Methode der »weichen Konstitutionalisierung« eine Gelegenheit,

auf der geltenden Vertragsgrundlage für mehr Kohärenz und Effektivität der bestehenden außenpolitischen Akteure und Strukturen der EU zu sorgen. Um nicht dem Vorwurf des Rosinenpickens Nahrung zu geben, müssten die vorgenommenen Maßnahmen daraufhin überprüft werden, ob sie mit einer möglichen späteren Umsetzung der Bestimmungen des VVE zu vereinbaren sind. Zudem sollte der Öffentlichkeit vermittelt werden, dass es sich um einen »pragmatischen Zwischenschritt«<sup>75</sup> auf dem Weg zu einer vollen Reform im Sinne des VVE handelt. An dieser Stelle sei darauf verwiesen, dass auf der Grundlage des bestehenden Rechts bereits Reformen durchgeführt wurden, beispielsweise 2004 mit der Einrichtung einer europäischen Verteidigungsagentur.<sup>76</sup>

## Verbesserungspotentiale im Konsularbereich

Im Konsularbereich ergibt sich die Notwendigkeit einer engeren europäischen Zusammenarbeit vor dem Hintergrund anschwellender Migrationsströme und zunehmender Betroffenheit europäischer Bürger von weltweit auftretenden politischen und militärischen Krisen und von Naturkatastrophen. Die unmittelbaren Auswirkungen auf alle Mitgliedstaaten der EU stärken dabei den Willen, einschlägige Verfahren und Strukturen beschleunigt fortzuentwickeln.

In einem Grünbuch regte die Kommission Ende November 2006 unter anderem eine Verbesserung der Organisation und der Strukturen zur Gewährleistung der Umsetzung von Artikel 20 EGV an, der den diplomatischen und konsularischen Schutz der Unionsbürger in Drittländern betrifft.<sup>77</sup> Diese Anregungen stehen in engem Zusammenhang mit anderen Vorstößen, die jeweils eine effektivere Nutzung bestehender konsularischer Strukturen im Sinne kohärenteren Handelns zum Ziel haben und finanzielle Einsparungen bewirken sollen.

In ihrem Grünbuch spricht sich die Kommission für eine bessere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, eine gerechtere Arbeitsteilung und die Einbindung der Delegationen der Kommission aus. Von manchen

<sup>70</sup> Vgl. Thym, »Weiche Konstitutionalisierung« [wie Fn. 66], S. 309.

<sup>71</sup> Vgl. Maurer, *Nachsitzen, Sitzenbleiben oder Klassenverweis?* [wie Fn. 66], S. 19ff.

<sup>72</sup> In diesen könnten auch die Mitgliedstaaten einbezogen werden.

<sup>73</sup> Vgl. Heusgen, »Nach den gescheiterten Referenden« [wie Fn. 35], S. 338.

<sup>74</sup> »Gemeinsame Aktion des Rates zur Verlängerung und Änderung des Mandats des Sonderbeauftragten der Europäischen Union in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien«, 2006/123/GASP, in: *Amtsblatt der EU*, L 049 vom 21.2.2006.

<sup>75</sup> Thym, »Weiche Konstitutionalisierung« [wie Fn. 66], S. 315.

<sup>76</sup> Vgl. »Gemeinsame Aktion des Rates vom 12.7.2004 über die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur«, 2004/551/GASP, in: *Amtsblatt der EU*, L 245 vom 17.7.2004.

<sup>77</sup> Europäische Kommission, *Grünbuch zum diplomatischen und konsularischen Schutz des Unionsbürgers in Drittländern*, KOM (2006) 712 endg. vom 28.11.2006.

Regierungen wird dieser Vorstoß sicher als Versuch der Kommission gewertet, ihren Einflussbereich auszuweiten. Da alle 27 Mitgliedstaaten außerhalb der EU jedoch nur in drei Ländern (China, Russland, USA) mit Botschaften vertreten sind, wird das Interesse an einer Nutzung der Kommissionsdelegationen überwiegen. Bei ihrer Anregung, gemeinsame Stellen in Testregionen einzurichten, orientiert sich die Kommission an den Vorschlägen des ehemaligen Kommissars und früheren französischen Außenministers Michel Barnier. Dieser hatte im Mai 2006 einen Bericht über den Aufbau eines europäischen zivilen Krisenmanagements vorgelegt, der neben der Einrichtung zentraler Strukturen in Brüssel und europäischer Konsulate unter anderem die Formulierung eines europäischen konsularischen Kodex und die Durchführung gemeinsamer Ausbildungsmaßnahmen empfahl.<sup>78</sup>

Aufgrund nationaler Vorbehalte und Verfassungskulturen sind weiterreichenden Maßnahmen, wie der Einrichtung zentraler konsularischer Strukturen in Brüssel, deutliche Grenzen gesetzt.<sup>79</sup> Dennoch besteht im Konsularbereich die Möglichkeit, positive Beispiele für eine erfolgreiche europäische Zusammenarbeit im Ausland zu geben und damit auf andere Felder auszustrahlen.

## Ausbau gemeinsamer Ausbildungsstrukturen

In den letzten Jahren wurden erste Versuche unternommen, europäische Programme der Diplomatenausbildung in Ergänzung zu den nationalen Programmen zu konzipieren und in die Tat umzusetzen. Im Mittelpunkt der verschiedenen Ansätze zum Auf- und Ausbau europäischer Ausbildungsstrukturen steht das Interesse an der Herausbildung einer europäischen diplomatischen Kultur. Die Kommission hat sich dem Thema seit Mitte der neunziger Jahre zugewandt – zunächst auf eine Professionalisierung ihres eigenen Dienstes fokussiert, später andere Akteure auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene einbeziehend. Die Reformen innerhalb der Kommission wurden jedoch bis heute nicht mit zufriedenstellendem Ergebnis abgeschlossen und

bieten regelmäßig Anlass für neue Vorstöße. Die Ausweitung der Reforminitiativen auf die anderen Organe der EU und auf die diplomatischen Dienste der Mitgliedstaaten lässt sich ebenfalls noch forcieren, auch wenn bereits erste Programme und Kooperationen ins Leben gerufen wurden.

Das Konzept eines *European Diplomatic Programme* (EDP) wurde in den neunziger Jahren in Ratsarbeitsgruppen entwickelt und 1999 vom Politischen Komitee des Rates angenommen.<sup>80</sup> Demnach sollen Netzwerke europäischer Diplomaten geschaffen, die europäische Dimension der Diplomatie bewusst gemacht und ein den nationalen Rahmen überschreitendes Training angeboten werden. Das Programm ist ein Projekt von Mitgliedstaaten, Kommission und Ratssekretariat und etabliert eine pragmatische Form der Zusammenarbeit im diplomatischen Bereich. In verschiedenen Lehrmodulen werden junge Diplomaten aus nationalen Außenministerien, Kommission und Rat über mehrere Monate hinweg in Institutionen in ganz Europa ausgebildet. Eine Akademie mit festem Standort gibt es jedoch nicht.

Im September 2004 schlossen sich Forschungs- und Lehrinstitute aus Mitgliedstaaten und Beitrittsländern der EU eigenverantwortlich im Rahmen der *European Diplomatic Training Initiative* (EDTI)<sup>81</sup> zusammen. Ziel ist die Entwicklung eines kohärenteren europäischen Ansatzes für die diplomatische Ausbildung. Grundmotivation der Initiative war die Vorbereitung auf den im VVE vorgesehenen EAD. Nach dem vorläufigen Scheitern des VVE scheint die Initiative jedoch vorerst an Schwungkraft verloren zu haben.

Im Bereich der ESVP, einem integralen Bestandteil der GASP, wurde im Juli 2005 auf der Grundlage einer Gemeinsamen Aktion des Rates das Europäische Sicherheits- und Verteidigungskolleg (ESVK) – ebenfalls ohne festen Sitz – ins Leben gerufen.<sup>82</sup> Da die Initiative zu dessen Einrichtung 2003 von Frankreich, Deutschland, Belgien und Luxemburg ausging, den vier Gegnern des Irakkrieges, stieß sie beispielsweise in Großbritannien auf erhebliche Kritik, ohne dass

<sup>80</sup> »European Diplomatic Programme (EDP)«, angenommen vom Politischen Komitee am 26.11.1999, abgedruckt in: Diplomatische Akademie Wien (Hg.), *The Future of European Diplomacy*, Wien 2001 (Favorita Papers 2/2001).

<sup>81</sup> Derzeit beteiligen sich 17 Institute an dem Zusammenschluss. Eine deutsche Einrichtung ist nicht vertreten. Siehe auch: <<http://www.diplomacy.edu/edti/>>.

<sup>82</sup> »Gemeinsame Aktion des Rates zur Einrichtung eines Europäischen Sicherheits- und Verteidigungskollegs (ESVK)«, 2005/575/GASP, in: *Amtsblatt der EU*, L 194 vom 26.7.2005.

<sup>78</sup> Michel Barnier, »Pour une force européenne de protection civile: europe aid«, Bericht des ehemaligen französischen Außenministers und europäischen Kommissars, Mai 2006.

<sup>79</sup> In Deutschland kommt den Bundesländern im konsularischen Bereich beispielsweise eine verfassungsrechtliche Rolle zu.

dies die Gründung des virtuellen Kollegs hätte verhindern können. Der 2005 in der Gemeinsamen Aktion festgeschriebenen Zweckbestimmung des ESVK, eine »Europäische Sicherheitskultur« zu festigen, sind aufgrund der schwachen institutionellen Strukturen und der dürftigen Ressourcen klare Grenzen gesetzt. Die bisherigen, von den Organen der EU unterstützten Ausbildungsmaßnahmen des Netzwerks nationaler Institute, Kollegs, Akademien und anderer Einrichtungen aus dem Bereich der ESVP haben zunächst bestehende Vorbehalte jedoch teilweise ausgeräumt. Die Zeichen stehen nach Angaben eines Verantwortlichen aus dem Ratssekretariat gut, dass unter portugiesischem EU-Vorsitz im zweiten Halbjahr 2007 der Ausbau des ESVK in die Wege geleitet werden kann.<sup>83</sup>

Für die Weiterentwicklung der bestehenden Programme der GASP könnten Erfahrungen auch aus anderen Bereichen nutzbar gemacht werden, wie der recht weit entwickelten europäischen Juristenausbildung. Noch bis 2007 läuft das auf Initiative der Kommission und nach Beschluss des Rates<sup>84</sup> eingerichtete Rahmenprogramm AGIS für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen. Es folgt auf ähnliche, inzwischen beendete Programme (GROTIUS, OISIN, FALCONE, STOP, HIPPOKRATES), die darauf abzielten, die Zusammenarbeit und das gegenseitige Verständnis in den Bereichen Justiz und Inneres zu verbessern. Unter Aufsicht der Kommission werden mit AGIS-Mitteln eine Vielzahl unterschiedlicher Projekte finanziert, die Programme zur gemeinsamen Ausbildung von Juristen und Strafverfolgern anbieten. Gelder aus diesem Programm erhält auch das *European Judicial Training Network* (EJTN). Dieser Zusammenschluss mitgliedstaatlicher Institutionen, die der Ausbildung von Richtern und Staatsanwälten gewidmet sind, besitzt seit 2003 Rechtspersönlichkeit und bildet einen ständigen Rahmen für den Austausch von Informationen und zur Durchführung gemeinsamer Ausbildungsprogramme.<sup>85</sup>

In der Wissenschaft und vom Europäischen Parlament immer wieder angeregt wurde der Aufbau einer

Europäischen Diplomatischen Akademie.<sup>86</sup> Allerdings fand diese Idee kaum Befürworter in den Mitgliedstaaten und wird gegenwärtig auch nicht verfolgt. Finanzielle Aspekte scheinen zu den wichtigsten Ablehnungsgründen zu zählen. Eine Rolle spielt aber auch, dass die meisten Mitgliedstaaten ihre eigenen Ausbildungsstrukturen aufrechterhalten möchten.

Die Einrichtung einer Europäischen Polizeiakademie (EPA)<sup>87</sup> könnte interessante Anhaltspunkte liefern, wie sich ein solches Projekt gleichwohl souveränitätsschonend weiterentwickeln ließe. Die EPA, die nationale Strukturen ergänzen und unterstützen soll, ist nach Artikel 2 des Gründungsbeschlusses »als ein Netz konstituiert, zu dem sich die nationalen Ausbildungseinrichtungen für hochrangige Führungskräfte der Polizeidienste der Mitgliedstaaten zusammenschließen.« Indem die EPA einen geregelten Rahmen zum Erfahrungsaustausch über die mitgliedstaatlichen Ausbildungsprogramme bietet und neue Konzepte entwickelt und evaluiert, können die Kohärenz und Qualität der gemeinsamen Ausbildung erhöht werden, ohne nationale Besonderheiten, Traditionen und Fixierungen in Frage zu stellen. Durch den festen Sitz der EPA in Bramshill (Großbritannien) wird die Sichtbarkeit und Identität dieses Vorhabens erhöht. Die EPA wird aus dem EU-Haushalt finanziert und bedeutet damit langfristig Einsparpotentiale für alle beteiligten Akteure.

Das Projekt einer integrierten europäischen Diplomatie dürfte nur dann Erfolg haben, wenn sich ein Korpsgeist herausbildet. Die Fortentwicklung gemeinsamer Ausbildungsstrukturen und Kerncurricula

<sup>83</sup> Gespräch M, Brüssel/Berlin, 6.3.2007.

<sup>84</sup> »Beschluss des Rates über ein Rahmenprogramm für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (AGIS)«, 2002/630/JI, in: *Amtsblatt der EU*, L 203 vom 1.8.2002.

<sup>85</sup> Für weitere Informationen siehe den Internetauftritt des EJTN: <<http://www.ejtn.net>>.

<sup>86</sup> Siehe hierzu Alasdair Blair, »Diplomacy – The Impact of the EU on Its Member States«, in: Walter Carlsnaes (Hg.), *Contemporary European Foreign Policy*, London 2004, S. 198–210; Simon Duke, »Preparing for European Diplomacy«, in: *Journal of Common Market Studies*, (2002) 5, S. 849–870; Maurer/Reichel, *Der Europäische Auswärtige Dienst* [wie Fn. 18]; Monar, »The Case for a Diplomatic Academy« [wie Fn. 49]; Europäisches Parlament, *Bericht über die gemeinsame europäische Diplomatie* [wie Fn. 49]; ebenso die Beiträge in den Diskussionen der Konvents-Arbeitsgruppe »Auswärtige Beziehungen« und deren Schlussbericht: Elmar Brok, »The External Representation of the EU«, 11.11.2002 (Arbeitspapier Nr. 26); Iñdigo Méndez de Vigo, »Towards the Establishment of a Common European Diplomacy«, 3.12.2002 (Arbeitspapier Nr. 55); »Schlussbericht«, CONV 459/02 vom 16.12.2002. Hinweis: Im endgültigen Konventsentwurf ist die Einrichtung einer Europäischen Diplomatischen Akademie nicht mehr vorgesehen.

<sup>87</sup> »Beschluss des Rates vom 20.9.2005 zur Errichtung der Europäischen Polizeiakademie und zur Aufhebung des Beschlusses 2000/820/JI«, 2005/681/JI, in: *Amtsblatt der EU*, L 256 vom 1.10.2005.

würde im Vorgriff darauf einen wichtigen Beitrag zur Sensibilisierung der beteiligten Akteure für die Positionen und Hintergründe der Partner leisten. Damit könnten Anknüpfungspunkte für den Aufbau einer europäischen diplomatischen Kultur geschaffen werden. Blicke eine integrierte europäische Diplomatie allerdings bloßes Instrument nationaler Außenpolitiken, das kein Eigenleben entfaltet bzw. entfalten darf, könnte sich eine solche Kultur wohl kaum entwickeln. Dies hätte auch zur Folge, dass Europa nur unter erschwerten Bedingungen mit einer Identität und Stimme sprechen könnte.

## Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten

Durch den Austausch von Beamten nationaler Außenministerien werden bereits die Kenntnisse der unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Systeme und Traditionen vertieft und erweitert. Diese Praxis hat sich nach Angaben von Angehörigen des Auswärtigen Amtes bewährt und als bereichernd erwiesen.<sup>88</sup>

Einzelne Mitgliedstaaten haben in verschiedenen Präzedenzfällen zudem gezeigt, dass nationale diplomatische Strukturen im Ausland durchaus ineinandergreifen können. Die Zusammenarbeit der Botschaften vor Ort und die teilweise praktizierte gemeinsame Nutzung von Gebäuden können sich zwar aufgrund divergierender Sicherheitsbestimmungen höchst komplex und zeitaufwendig gestalten, bieten jedoch interessante Ansätze für die Zusammenführung nationaler Auswärtiger Dienste,<sup>89</sup> die weitere Entwicklungen auch auf europäischer Ebene anstoßen könnten.

Ein weiteres Feld mitgliedstaatlicher Zusammenarbeit eröffnet sich im Rahmen der Vereinten Nationen (VN). Hier diskutieren die EU-Mitgliedstaaten derzeit über die Stärkung einer gemeinsamen europäischen Stimme im VN-Sicherheitsrat, die auch Artikel 19 EUV explizit vorsieht. So sollen die jeweils im Sicherheitsrat vertretenen Mitgliedstaaten ihre europäischen Partner über wichtige Entwicklungen unterrichten und ihre Voten aufeinander abstimmen.

Die Vorstellungen über die Ziele einer Fortentwicklung europäischer Diplomatie sind vielfältig. Nicht alle außenpolitischen Akteure werden sich aber gegen-

wärtig aktiv für bestimmte Maßnahmen einsetzen. Auf der Grundlage von Artikel 43–45 EUV stünde einer Gruppe von Mitgliedstaaten die Option der verstärkten Zusammenarbeit offen, um in bestimmten Bereichen weiter voranzuschreiten, als das in der EU mit 27 Mitgliedstaaten möglich wäre. Allerdings sollte ein derartiges Vorgehen »letztes Mittel« sein, wenn auf europäischer Ebene alle anderen denkbaren Verfahren versagen (Art. 43a EUV).

<sup>88</sup> Interview B, Berlin, 10.7.2006.

<sup>89</sup> Beispiele für mitgliedstaatliche Zusammenarbeit sind das deutsch-französische Büro und die gemeinsame Botschaftsaußenstelle Österreichs und Ungarns in Podgorica, die deutsch-britische Visastelle in Quito oder das deutsch-französische Kulturzentrum in Ramallah.

## Schlussfolgerungen und Handlungsoptionen

Das Außenhandeln der EU findet heute auf unterschiedlichen Ebenen statt und bedient sich verschiedener Kanäle. In internationalen Verhandlungen über Fragen aus vergemeinschafteten Politikbereichen steht die Kommission für die EG als Ganzes ein. In Abhängigkeit von der Einigkeit im Rat und der Bereitschaft vor allem größerer Mitgliedstaaten, das Handeln der EU nicht durch konkurrierende Einzelinitiativen zu hintertreiben, agiert der Hohe Repräsentant des Rates in der intergouvernementalen GASP als glaubwürdiger Vertreter der Mitgliedstaaten gegenüber Dritten. Dies hindert gleichwohl nationale Außenminister nicht daran, eigene diplomatische Aktivitäten zu entfalten. Da Kommission, Rat und Mitgliedstaaten jeweils eigene institutionelle Strukturen besitzen und spezifische Verfahren ausgeprägt haben, stellt sich das europäische Außenwirken als »gekoppelte«, hochkomplexe »Mehrebenendiplomatie« dar. Die außenpolitischen Akteure sind sich der Problematik, dass mangelnde Kohärenz und Effizienz die gemeinsame Außenwirkung beeinträchtigen, ebenso bewusst wie der Notwendigkeit, angesichts neuer globaler Herausforderungen mit einer Stimme zu sprechen. Allerdings haben bisherige Reformen in dieser Hinsicht nicht die erwünschten Verbesserungen erbracht.

Der Verfassungsvertrag sieht mit der Einrichtung des Amtes eines Außenministers und eines ihn unterstützenden Europäischen Auswärtigen Dienstes weitreichende Reformschritte vor, die der europäischen Außenvertretung mehr Kohärenz und Wirksamkeit verleihen könnten, auch wenn institutionelle Spannungen sicher nicht gänzlich und unmittelbar beseitigt würden. Die ersten Vorarbeiten zum EAD haben bereits vor Augen geführt, dass über die gemeinsame Außenpolitik sehr unterschiedliche Zielvorstellungen herrschen und noch eine Vielzahl grundsätzlicher Fragen zu klären sind, bevor ein gemeinsamer diplomatischer Apparat aufgebaut werden kann.

### Am EAD festhalten und diesen effektiv vorbereiten

Solange keine zentrale Koordinierungsstelle existiert, die den Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes vorbereitet, bastelt jede der betreffenden Behörden, inklusive der 27 Außenministerien der Mitglieder, an ihrem eigenen Modell. Ob diese einzelnen Modelle am Ende kompatibel sein werden und sich ohne große Reibungsverluste zu einem einheitlichen Dienst zusammenfügen lassen, ist angesichts der Diversität der europapolitischen Koordinierungs- und Entscheidungssysteme der Mitgliedstaaten eher unwahrscheinlich. Um konzeptionellem Wildwuchs gegenzusteuern und Kompetenzstreitigkeiten und Verteilungskämpfe unter den EU-Institutionen zu vermeiden, sollte daher so früh wie möglich ein kohärenter *Aufbauplan* für die neue Behörde entwickelt werden, der alle beteiligten Akteure auf ein strategisches Ziel verpflichtet.

Im ersten Schritt ist die Frage der Distanz des EAD zum Generalsekretariat des Rates und zur Kommission zu klären. Da sich in der Zuordnung und Nähe des EAD zu den Organen der EU die integrative Kraft einer kohärenten EU-Außenpolitik spiegelt, geht es um nicht weniger als die Konkretisierung und integrationspolitische Ausrichtung des auch im VVE nur unscharf konturierten Kohärenzprinzips. Hilfreich wäre, an die Funktionenteilung zwischen Rat und Kommission zu erinnern, die der EU im VVE zugrunde liegt, und diese Teilung beim Aufbau des EAD systematisch zu beachten: Im VVE-Konzept machen der Außenminister und die Kommission dem Rat Vorschläge für die Gestaltung der EU-Außenbeziehungen, über die dann der Rat – gegebenenfalls gemeinsam mit dem EP – beschließt. Daher muss der Rat nicht in gleicher Weise in die operationelle Arbeit des EAD eingebunden werden wie die Dienststellen der Kommission. Aus diesem Grunde sollte die Beziehung zwischen EAD, Kommission und Generalsekretariat des Rates nicht nach dem Prinzip der Äquidistanz ausgestaltet werden. Angesichts der Tatsache, dass die Kohärenz der EU-Außenpolitik schon in den frühen Phasen des außenpolitischen Politikzyklus (Hintergrundpapiere, Strategiedokumente, Grünbücher etc.) nur durch eine

intensive Verzahnung sachlich verwandter Politikbereiche hergestellt werden kann, wäre klar für eine Symbiose zwischen dem EAD und der Kommission zu optieren. Da die Außenbeziehungen der EU durch die Arbeit fast aller Kommissionsdienststellen berührt werden, müssen EAD und Kommission ohnehin vollständig in einen Prozess gegenseitiger interner Konsultation eingebunden sein.

Ein überzeugender Aufbauplan sollte die bereits offenkundigen Interessengegensätze zwischen dem Ratssekretariat und der Europäischen Kommission einerseits und den Mitgliedstaaten andererseits entschärfen. Die Erarbeitung des Plans sollte einem Gremium übertragen werden, das nach dem Modell der Delors-Gruppe von 1989 (für die Planungen zur Währungsunion) ein mehrstufiges Konzept zu entwickeln hätte. Als Mitglieder dieser Gruppe wären Vertreter der Mitgliedstaaten, der Kommission, des Ratssekretariats und des Europäischen Parlaments zu berufen. Die Gruppe sollte nicht einfach nur das Endstadium des EAD skizzieren, sondern einen Stufenplan ausarbeiten, der drei Phasen von je drei Jahren vorsehen könnte:

**Phase I:** Am Ende dieser Phase im Jahr 2009 sollte noch vor Inkrafttreten des VVE bzw. eines ihn ersetzenden Vertrages die personell und finanziell abgesicherte Koordination der Strategie-, Analyse- und Frühwarneinheiten der außenpolitischen Dienste von Kommission, Rat und Mitgliedstaaten institutionalisiert sein. Dazu müssten die vorhandenen Koordinations- und Kommunikationssysteme<sup>90</sup> auf ihre künftige Eignung im EAD hin überprüft und gegebenenfalls reformiert werden. Da Vertreter von sehr heterogenen Verwaltungen, Diplomaten aus 27 völlig unterschiedlich strukturierten mitgliedstaatlichen Diensten und möglicherweise weitere nationale Beamte anderer Ressorts zusammenarbeiten müssen, sollte über ein einheitliches Training für alle im EAD rotierenden Kräfte nachgedacht werden. Dieses Training hätte den Zweck, eine kohärente Arbeitsweise und die Entstehung eines gemeinsamen Korpsgeistes zu ermöglichen. Die Zeit, in der das mitgliedstaatliche Personal beim Dienst zum Einsatz käme, sollte allerdings nicht durch zu lange Trainingsmaßnahmen verkürzt werden. Um die Akzeptanz des EAD in den

Hauptstädten der EU-Mitglieder zu sichern, sollte von Anfang an der Eindruck einer Zwei-Klassen-Verwaltung vermieden werden, die aus einem EAD-Kern von Beamten der Kommission und des Ratssekretariats und einer EAD-Peripherie der von den Mitgliedstaaten entsandten Beamten bestehen würde. Darum sollte man sich auch für das Rotationsprinzip entscheiden und die Länge der Einsatzzeiten auf den durchschnittlichen Mindestzeitraum nationaler Dienste von drei bis vier Jahren abstimmen. Schon für Phase I wäre schließlich zu überlegen, die in den Europäischen Auswärtigen Dienst entsandten Kräfte auf einen europäischen *Diplomatic Code of Conduct* zu verpflichten, der es ihnen – wie bereits heute den Kommissionsmitgliedern – verbietet, Weisungen von einer Regierung, einem Organ, einer Einrichtung oder jeder anderen Stelle entgegenzunehmen.

**Phase II:** Gegen 2012, wenn die ab 2007 laufende mehrjährige Finanzplanung endet, sollten die strategischen Koordinierungskapazitäten unter der Führung und Verantwortung des EU-Außenministers so weit gediehen sein, dass der EAD in ausgewählten »Pilotbotschaften« getestet und evaluiert werden könnte. Um Reibungsverluste in dieser kritischen Phase zu vermeiden, wären solche Drittstaaten und internationalen Organisationen zu sondieren, an denen die EU als Ganzes ein besonderes und akutes Kooperationsinteresse hat und sich nationale Sonderanliegen einzelner EU-Staaten in Grenzen halten. In Frage kämen beispielsweise die Staaten der Europäischen Freihandelszone (EFTA) oder die zentralasiatischen Staaten. Ziel der Arbeiten in Phase II sollte es sein, erste Felderfahrungen des EAD bei der Außenvertretung der EU zu sammeln, sie einer zwischen allen Staaten abgestimmten Evaluierung zu unterziehen und im Anschluss hieran allgemeine sowie politik-, fall- und regionenspezifische Standards für das auswärtige Engagement der EU zu entwickeln.

**Phase III:** Die dritte und letzte Phase könnte um das Jahr 2015 abgeschlossen werden. Für diesen Zeitpunkt wären bereits heute Effizienz- und Leistungsindikatoren anzugeben, mit deren Hilfe sich die Erreichung einer kritischen »EAD-Masse« bemessen ließe. Nach der Evaluierung in Phase II wären diese Indikatoren auch über die Zahl und die Qualität der Außenvertretungen und ihrer Funktionen zu definieren. Gegen Ende der dritten Phase sollten schließlich auch die Weisungs- und Weisungskontrollbefugnisse rechtsverbindlich festgelegt werden. Möglich wäre dies durch die Verankerung des *Diplomatic Code of Conduct*, der bereits in

<sup>90</sup> Das Kommunikationsnetz COREU, die drei Einheiten des Joint Situation Centre – (a) Civilian intelligence Cell, (b) General Operations Unit und (c) Communications Unit – und die Planungs- und Analyseeinheiten der Generaldirektion Außenbeziehungen in der Kommission sowie jene der nationalen Außenministerien.



Phase I eingeführt wurde. Alternativ und in der Sache robuster wäre eine Verordnung des Rates, in der die jeweils entsendenden Behörden eine Art Weisungsverzicht leisten. Für Fragen der Rekrutierung, des Trainings und der Evaluierung wäre spätestens in der dritten Phase ein rechtlich und politisch solides Modell zu entwickeln, das auf den beiden Säulen einer Diplomatischen Akademie der EU und eines EU-weit harmonisierten Standards für die Aus- und Weiterbildung fußen müsste.

Das Drei-Phasen-Konzept birgt die realistische Chance, dass auf der Basis existierender Vorstellungen und unter Berücksichtigung der Grundsätze des institutionellen Rahmens der EU ein kohärenter, effizienter und der Kontinuität verpflichteter Dienst entwickelt werden kann. Mit einem Stufen-Ansatz ließe sich das Risiko einer Zerfaserung des »Doppelhutes« und seines Dienstes im Spiel widerstreitender Machtinteressen der beteiligten Akteure deutlich reduzieren.

Der deutschen Europapolitik wäre eine Strategie zu empfehlen, die auf den folgenden drei Säulen beruht:

1. Die Bemühungen der Regierung sollten im Verfahren der Implementierung des Verfassungsvertrages bzw. eines an dessen Stelle tretenden Vertrages darauf ausgerichtet werden, den »Doppelhut« und seinen Dienst gemeinschaftstreu zu realisieren, das heißt in Richtung des Gemeinschaftsrechts und der Gemeinschaftspolitiken. Auf den Doppelhut und den EAD bezogene Reformvorschläge des Ratssekretariats und des Hohen Repräsentanten sollten daher nie ohne vorherige Rücksprache mit der Kommission kommentiert und unterstützt werden. Darüber hinaus sollte Deutschland darauf drängen, die aktive Beteiligung der Kommission an denjenigen Ratsarbeitsgruppen zu ermöglichen, die sich mit der Vorbereitung des EAD befassen.
2. Deutsche Akteure sollten darum bemüht sein, mit den kleineren Staaten mögliche Kompromisslinien im sehr wahrscheinlichen Streit zwischen Frankreich und Großbritannien einerseits und den anderen Staaten andererseits zu kanalisieren. Deutschlands bewährte Rolle als Mittler zwischen großen und kleinen Staaten könnte gerade in dem hier angesprochenen Konflikt erneut zur Geltung kommen.
3. Die deutsche Europapolitik sollte die Forderungen des Europäischen Parlaments nach einer politischen Kontrolle des Doppelhuts und seines Dienstes nicht aus den Augen verlieren. Das Parlament ver-

fügt mit seinem Haushaltsrecht und seinen Befugnissen zur Kontrolle der Kommission über bemerkenswerte Drohkulissen, die dann in Szene gesetzt werden, wenn seine Rolle beim Aufbau der neuen auswärtigen Politikstrukturen ignoriert wird. Bei der Suche nach möglichen Koalitionspartnern sollte das Parlament daher frühzeitig einkalkuliert werden.

## Reformen in der Warteschleife eines neuen Vertrages

Angesichts der offenen Zukunft des Verfassungsvertrages ist nicht mit einer sofortigen Umsetzung seiner Bestimmungen im außenpolitischen Feld zu rechnen. Die Staats- und Regierungschefs haben der Bundesregierung im Juni 2006 den Auftrag erteilt, bis zum Ende der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 einen Bericht vorzulegen, der auf der Grundlage von Sondierungen in den Mitgliedstaaten und in den Organen der EU einen Fahrplan für den weiteren Umgang mit dem Vertragswerk enthalten soll.<sup>91</sup> Für die Zwischen- und die Folgezeit – denn auch nach Ablauf der deutschen Ratspräsidentschaft wird die Verfassungsfrage wohl kaum endgültig geklärt sein – wäre es wünschenswert, wenn in der Außenpolitik zumindest Sachpolitiken vorangetrieben und kleinere institutionelle Verbesserungen auf der bestehenden Vertragsgrundlage vollzogen würden. Anhaltspunkte für mögliche institutionelle Maßnahmen unter deutschem EU-Vorsitz bieten die (allerdings nur teilweise bekanntgewordenen) Vorarbeiten der finnischen Ratspräsidentschaft sowie Vorstöße der Kommission, des Europäischen Parlaments und einzelner mitgliedstaatlicher Vertreter.

Fortschritte im gemeinsamen Außenwirken von EG und EU sind vor dem Hintergrund internationaler Herausforderungen dringlich. Deshalb sollten die Spielräume für Reformen auf der Grundlage des geltenden Vertrags von Nizza genutzt werden. Der VVE und die darin normierten Maßnahmen zur Fortentwicklung der Strukturen und Verfahren im Bereich der Außenbeziehungen der Union würden damit nicht obsolet; pragmatische Reformen könnten vielmehr als deren Vorbereitung und Stärkung kommuniziert werden. Konkret sind Schritte in vier Beziehungsfeldern denkbar:

<sup>91</sup> Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, 10633/06/REV, 15./16.6.2006, S. 17.

- ▶ in den EU-Organen selbst,
- ▶ zwischen den EU-Organen,
- ▶ zwischen den EU-Organen und den Mitgliedstaaten und
- ▶ zwischen den Mitgliedstaaten.

### In den EU-Organen

In der Hand der politisch verantwortlichen Vertreter im Ratssekretariat, der Kommission sowie der in beide Organe sekundierten oder delegierten Beamten der Mitgliedstaaten liegt es, das Außenhandeln effektiver und kohärenter zu gestalten. Änderungen in der Geschäftsordnung wären die einfachste Form, die betroffenen Dienststellen intern zu modernisieren. Informell bieten sich an:

- ▶ Die weitere Stärkung des Amtes des Hohen Vertreters innerhalb des Ratssystems durch seinen vermehrten Einsatz im Dialog mit Dritten und als Vertreter der EU auf internationalem Parkett, durch seine Einbindung in die Arbeiten des Europäischen Rates und in die Formulierung und Durchführung der GASP im Rat, durch die Leitung des Rates für Auswärtige Angelegenheiten und den Vorsitz im PSK und weiteren Fachgremien des Rates.
- ▶ Die verbesserte Abstimmung zwischen den einzelnen Ratsformationen und den Fachgremien der GASP, der Handels- und der Entwicklungspolitik sowie aller anderen Arbeitsgruppen, die mit außenpolitischen Fragen von der Agrar- über die Justiz- und Innen- bis hin zur Umwelt- und Verkehrspolitik betraut sind.
- ▶ Die verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Generaldirektionen der Kommission über den engen Kreis der RELEX-Gruppe hinaus.
- ▶ Analog zu den Arbeitsgruppen des Rates wäre auch in der Kommission auf eine Verzahnung und Koordinierung aller mit außenpolitischen Fragen befassten Expertengruppen hinzuwirken. Denn in diesen werden neue politische Maßnahmen erstmals zwischen Kommission und mitgliedstaatlichen Vertretern diskutiert, bevor sie als förmliche Initiativen der Kommission in Erscheinung treten.

Über den Weg der Geschäftsordnung bzw. über einfache Organbeschlüsse wären zu erwägen:

### Im Ratssystem

- ▶ die formale Ausgliederung der Auswärtigen Beziehungen aus der Ratsformation Allgemeine Angelegenheiten und Auswärtige Beziehungen, so dass sich der Auswärtige Rat allein auf außen-, sicherheits- und verteidigungspolitisch relevante Fragestellungen konzentrieren könnte. Diese Ausgliederung sollte von drei Maßnahmen begleitet werden:
  1. der Aufstockung des Personals der Policy Unit des Rates,
  2. dem Aufbau eines Koordinierungsreferats der Policy Unit, in dem alle Tätigkeiten des Rates und seiner Gremien mit außenpolitischen Bezügen zusammenlaufen und aufeinander abgestimmt werden,
  3. der Schaffung eines Mechanismus, mit dem sich der Auswärtige Rat und alle anderen Fachratsformationen gegenseitig überprüfen, um in außenpolitischen Fragen Kohärenzsicherung und Feinabstimmung zu gewährleisten. Zu diskutieren wäre hierbei, ob die Koordinierung dieser Aufgabe dem Allgemeinen Rat, den seit Januar 2007 eingerichteten Triopräsidentschaften des Rates, dem Hohen Repräsentanten oder aber einer Kombination dieser Institutionen übertragen werden sollte.

### In der Kommission

- ▶ die Reform der RELEX-Gruppe im Sinne ihrer Öffnung für alle Kommissare, deren Dienste in der Bearbeitung außenpolitischer Dossiers federführend sind,
- ▶ die Aktivierung von Ad-hoc-Gruppen der Dienststellen für den Fall, dass gemeinsame Positionen, Initiativen und Reaktionen auf Anforderungen anderer Organe zu erarbeiten sind,
- ▶ der Ausbau der Berichterstattungs- und Analysekapazitäten innerhalb der außenpolitischen Generaldirektion,
- ▶ der Aufbau von Koordinierungskapazitäten im Generalsekretariat,
- ▶ die Schaffung eines durch den Juristischen Dienst sicherzustellenden Mechanismus zur Vermeidung außenpolitischer Ziel- und Normkonflikte,
- ▶ regelmäßige außenpolitische Orientierungsaussprachen im Kommissionskollegium, in den Koordinationsgremien der Generaldirektoren und unter den Kabinettschefs.

### **Zwischen den EU-Organen**

Informell ließe sich die (alltägliche) Zusammenarbeit zwischen Kommission und Ratssekretariat durch die Teilnahme des Hohen Vertreters an Sitzungen der Kommission, aber auch durch die verstärkte gegenseitige Einbindung von Rats- und Kommissionsbeamten in Sitzungen von Arbeitsgremien verbessern, die dem Hohen Vertreter bzw. der Kommission unterstellt sind.

In einem Interinstitutionellen Abkommen könnten sich Rat, Parlament und Kommission auf folgende Maßnahmen verständigen: auf die Festlegung von Rahmenbedingungen und operativen Bestimmungen für gemeinsame Reisen in Drittstaaten und zu internationalen Organisationen und Konferenzen, auf die gegenseitige Einbindung in Verfahren und die Abstimmung der betroffenen Kabinette, Generaldirektionen und parlamentarischen Ausschusssekretariate, auf Verfahren zur Entwicklung gemeinsamer Politikinitiativen, auf die gegenseitige Nutzarmachung der Analyse- und Berichterstattungskapazitäten, einen intensivierten Personalaustausch, der auch die Mitgliedstaaten einschließen sollte, sowie auf die verstärkte Nutzung der Delegationen der Kommission durch den Hohen Vertreter und seine Mitarbeiter. Die Ausweitung der »Doppelhüte« (Sonderbeauftragte in Personalunion mit dem Leiter der Kommissionsdelegation) auf weitere Regionen und Themen, die eines einstimmigen Beschlusses der Mitgliedstaaten bedürfte, würde die institutionellen Spannungen zwischen Ratssekretariat und Kommission bei gleichzeitigem Kohärenz- und Effizienzgewinn zumindest abmildern.

### **Zwischen den EU-Organen und den Mitgliedstaaten**

In diesem Feld geht es zunächst um verstärkte Abstimmungen in Brüssel: Treffen der Rats- und Kommissionsgremien auf europäischer Ebene und Sitzungen dieser Gremien mit Vertretern aus Drittstaaten lassen sich bereits im Vorfeld intensiver vorbereiten. Zu denken wäre an eine frühzeitige Vorbereitung der jeweiligen Ratspräsidentschaft bzw. der Triopräsidentschaften im Bereich der Außenbeziehungen unter Einbeziehung aller Beteiligten oder an die systematische Unterstützung der Ratspräsidentschaft(en) durch das Ratssekretariat beim »Kohärenzscreening« der indikativen Ratstagesordnungen nach politikfeldübergrei-

fenden, transversalen Aspekten wie »Nachhaltigkeit« und »Konditionalität«. Der Ausbau der Zusammenarbeit in den bilateralen Botschaften, Delegationen und Sondermissionen der EU und die gemeinsame Nutzung von Räumlichkeiten und Unterstützungsdiensten müssten dagegen in einem Abkommen zwischen der EG und den Mitgliedstaaten vereinbart werden.

Die Fortentwicklung der bestehenden nationalen Einrichtungen hin zu einem europäischen Konsularwesen und der Ausbau gemeinsamer Ausbildungsstrukturen erfordern den Willen der beteiligten Akteure der EU, aber auch Zeit zur Vertrauensbildung. Das Potential für eine graduelle Stärkung einer europäischen diplomatischen Dimension durch die routinemäßige Zusammenarbeit und die Herausbildung einer gemeinsamen diplomatischen Kultur sollte allerdings nicht unterschätzt werden.

### **Zwischen den Mitgliedstaaten**

Nicht zuletzt wären die Mitgliedstaaten aufgerufen, ihren Personalaustausch und die Kooperation von Botschaften und Konsulaten in Drittstaaten zu intensivieren und auch auf Beamte der EU auszudehnen. Möglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit nach den Regeln des EG- und des EU-Vertrages bestehen im Hinblick auf die Nutzarmachung gemeinsamer Dienste, Verfahren und Instrumente – unter dem Dach der EU und unter Hinzuziehung der EU-Organe. Allerdings sind die Reibungsverluste dieser Form von Zusammenarbeit bereits im Vorfeld nüchtern zu bewerten. Denn erstens birgt die verstärkte Zusammenarbeit die Gefahr der Antagonisierung zwischen mitwirkenden »Ins« und ausgeschlossenen »Outs« in sich, die weit über das eigentlich angesprochene Feld der Außenbeziehungen hinausstrahlen kann. Und zweitens ist das Verfahren zur Aktivierung einer verstärkten Zusammenarbeit zeitraubend und beansprucht erhebliche Ressourcen auf allen Ebenen, da es nur als »letztes Mittel« nach einem Scheitern entsprechender Vorhaben im EU-27-Rahmen offenstünde.

### **Ausblick**

Insgesamt ist festzuhalten, dass all diese Schritte den vollwertigen Aus- und Aufbau einer integrierten EU-Diplomatie nur einleiten, nicht aber ersetzen können.

Um die Vorstellungen von einer europäischen Diplomatie einander anzunähern, die zwischen einer voll oder teilweise integrierten, nur vernetzten oder intergouvernemental kontrollierten Variante divergieren, wäre die im Anschluss an die beiden Negativreferenden zum VVE ausgesetzte Debatte zum Aufbau des EAD wiederzubeleben. Denn der Erfolg eines EAD hängt davon ab, dass dessen Aufbau schrittweise und systematisch erfolgt und von allen Beteiligten in gegenseitigem Vertrauen getragen wird. Bei seiner Entwicklung muss der gesamte institutionelle Rahmen der EU berücksichtigt und von Anfang an der Gefahr entgegengewirkt werden, dass einzelne Akteure jeweils eigene Modelle auf Nebengleisen, sei es nun im Rat oder in der Kommission, durchzusetzen versuchen. Wenn jedes Mitgliedsland und die betroffenen Organe und Institutionen weiterhin ihre jeweiligen Modelle fortentwickeln, sinkt die Wahrscheinlichkeit einer späteren überzeugenden Einigung auf funktionierende Strukturen. Kompetenzstreitigkeiten, Verteilungskämpfe und die Verschärfung offensichtlicher Interessengegensätze zwischen dem Ratssekretariat und der Kommission, aber auch zwischen den Mitgliedstaaten wären programmiert.

Deutschland kann im Rahmen der achtzehnmonatigen Teampräsidentschaft gemeinsam mit Portugal und Slowenien eine Diskussion über die Schaffung des Doppelhutes und den Aufbau des EAD vorantreiben. Die Bundesregierung wird sich dabei an der bestehenden Rechtsgrundlage orientieren müssen. Dies hindert aber nicht, Diskussionen im kleinen Kreis unter den »Freunden des VVE« zu organisieren, um eine generelle Stoßrichtung für die weitere Entwicklung festzulegen. Dabei können Ideen gebündelt werden und ließe sich eine gemeinsame Position – mit der Kommission und den Folgepräsidentschaften – formulieren. Gleichzeitig müssen aber auch die Befindlichkeiten und verschiedenen Meinungen in den Hauptstädten ernst genommen und muss Vertrauensbildung betrieben werden, ohne die vor allem der EAD nicht funktionieren kann.

Langfristig wird man jedoch nicht um eine grundsätzliche Richtungsentscheidung umhinkommen. Zu klären ist dabei das Verhältnis zwischen den supranationalen und zwischenstaatlichen Elementen der europäischen Außenpolitik und damit die Frage nach der Nutzung intergouvernementaler Instrumentarien oder die Herausbildung eigener außenpolitischer Kapazitäten für die breite Palette vergemeinschafteter Politiken. Die in dieser Hinsicht bestehenden Mei-

nungsverschiedenheiten spiegeln auch die bisherige Ambivalenz europäischer Außenpolitik insgesamt wider. Denn auf der einen Seite fordern die Regierungen der Mitgliedstaaten mehrheitlich ein einheitliches und starkes Auftreten der EU gegenüber Dritten, auf der anderen Seite tun sie sich jedoch schwer damit, hierfür Kompetenzen mit der Europäischen Kommission zu teilen, Einschränkungen bei der eigenen Interessenvertretung hinzunehmen und dem Europäischen Parlament mehr und bindende Mitgestaltungsmöglichkeiten einzuräumen. Verfechter einer klaren Ausrichtung auf supranationale Integrationsschritte im außenpolitischen und diplomatischen Feld können jedenfalls schlagende Argumente ins Feld führen und auf Kosteneinsparungen, die Reduzierung und Effektivierung von Strukturen sowie die Stärkung der demokratischen Legitimation der europäischen Außenpolitik verweisen.



# Anhang

**Tabelle 3**  
**EU-Vergleich – Auslandsvertretungen und Personal**

	Deutsch- land	Belgien	Öster- reich	Frank- reich	Großbri- tannien	Däne- mark	Irland	Europäische Kommission	Ratssekre- tariat
Botschaften	157	86	86	182	163	75	43	123*	2**
Konsulate	58	15	15	110	70	20	7	–	–
Gesamtpersonal Außenministerium	6 700	1 800	1 314	9 400	5 900	1 270	980	3 250	100
Hauptstadtpersonal	2 200	1 400	561	4 000	3 500	1 000	490	2 260	80
Botschaftspersonal	4 500	400	753	5 400	2 400	270	490	990	20
Ortskräfte	4 800	1 800	620	14 300	10 000	900	276	3 765	0
Summe Personal Außenministerium und Ortskräfte	11 500	3 600	1 934	23 700	15 900	2 170	1 256	7 015	100

\* Delegationen der Kommission.

\*\* Vertretungen des Ratssekretariats in New York und Genf.

Quelle: David Spence/Geoffrey Edwards (Hg.), *The European Commission*, London: Harper, 2006, Annex J.

Tabelle 4

Im Rahmen der Gemeinschaftskompetenzen außenpolitisch relevante Generaldirektionen der Kommission\*

Spezielle Bestimmungen ...	... im EG-Vertrag	Institutionelle Entsprechungen
<b>Zweiter Teil: Unionsbürgerschaft</b>		
Diplomatischer und konsularischer Schutz der Unionsbürger im Ausland	Art. 20	GD JUSTIZ, FREIHEIT, SICHERHEIT Dir. C Ziviljustiz, Grundrechte und Unionsbürgerschaft ○ Ref. C/3 Unionsbürgerschaft und Grundrechte
<b>Dritter Teil: Politiken der EG</b>		
<b>Titel I: Freier Warenverkehr</b>		
Gemeinsamer Zolltarif gegenüber Drittländern, Behandlung von Waren aus Drittländern, Förderung von Handelsverkehr mit Drittstaaten	Art. 23, 24, 27a	GD STEUERN UND ZOLLUNION Dir. B Internat. Angelegenheiten und technische Hilfe Dir. C Zollpolitik GD HANDEL GD BINNENMARKT UND DIENSTLEISTUNGEN Dir. B Grundsatzfragen ○ Ref. B/4 Binnenmarkt: Auswärtige Aspekte
<b>Titel II: Landwirtschaft</b>		
		GD LANDWIRTSCHAFT UND LÄNDLICHE ENTWICKLUNG Dir. A Internat. Fragen I/multilaterale Verhandlungen Dir. B Internat. Fragen II/Erweiterung GD FISCHEREI UND MARITIME ANGELEGENHEITEN Dir. B Auswärtige Politik und Märkte ○ Ref. B/1 Internationale Politik und Seerecht ○ Ref. B/2 Internationale und regionale Abkommen ○ Ref. B/3 Bilaterale Abkommen
<b>Titel III: Freizügigkeit, freier Dienstleistungs- und Kapitalverkehr</b>		
Dienstleistungsfreiheit für Drittstaatsangehörige; Freier Kapital- und Zahlungsverkehr mit Drittstaaten	Art. 49; 56–60	GD BINNENMARKT UND DIENSTLEISTUNGEN Dir. B Grundsatzfragen ○ Ref. B/4 Binnenmarkt: Auswärtige Aspekte Dir. E Dienstleistungen
<b>Titel IV: Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr</b>		
Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts; Kontrolle der Außengrenzen; Asyl und Einwanderungspolitik; Notstandsklausel	Art. 61–64	GD JUSTIZ, FREIHEIT, SICHERHEIT Dir. A Allgemeine Angelegenheiten ○ Ref. A/2 Außenbeziehungen und Erweiterung Dir. B Zuwanderung, Asyl und Grenzen
<b>Titel V: Verkehr</b>		
		GD VERKEHR UND ENERGIE Dir. A Allgemeine Angelegenheiten ○ Ref. A/3 Internationale Beziehungen, Erweiterung Dir. F Luftverkehr ○ Ref. F/1 Binnenmarkt, Luftverkehrsabkommen, multilaterale Beziehungen

\* Nicht einzeln aufgeführt sind in der Tabelle folgende Generaldirektionen (GD) mit direktem Außenbezug: GD RELEX (Außenbeziehungen), GD ECHO (Humanitäre Hilfe), GD Erweiterung sowie das Amt für Zusammenarbeit (EuropeAid).

Tabelle 4: Außenpolitisch relevante Generaldirektionen der Kommission

Spezielle Bestimmungen ...	... im EG-Vertrag	Institutionelle Entsprechungen
<b>Titel VI: Wettbewerb, Steuerfragen und Angleichung der Rechtsvorschriften</b>		GD WETTBEWERB Dir. A Politische und strategische Unterstützung ○ Ref. A/4 Internationale Beziehungen GD STEUERN UND ZOLLUNION Dir. B Internationale Angelegenheiten und Tariff Fragen
<b>Titel VII: Die Wirtschafts- und Währungspolitik</b>		
<b>Kapitel 2: Währungspolitik</b>		
Wechselkursfestlegung nach außen, internat. Vereinbarungen; Beziehungen zu Drittländern und internationale Einrichtungen	Art. 111, 114	Besonderheit durch Aufgabenbereich der Europäischen Zentralbank
<b>Titel IX: Gemeinsame Handelspolitik</b>		
Externe Dimension der gemeinsamen Handelspolitik	Art. 133	GD HANDEL
<b>Titel XI: Sozialpolitik, Allgemeine und berufliche Bildung und Jugend</b>		
Zusammenarbeit in internat. Organisationen/Sozialpolitik	Art. 140	GD BESCHÄFTIGUNG, SOZIALE ANGELEGENHEITEN UND CHANCENGLEICHHEIT Dir. D Beschäftigung Lissabon-Strategie, internationale Angelegenheiten ○ Ref. D/4 Internationale Angelegenheiten, Erweiterung
Zusammenarbeit in internationalen Organisationen/Bildung und beruflicher Bildung	Art. 149, 150	GD BILDUNG UND KULTUR ○ Ref. EAC-01 Allgemeine Koordinierung, inter-institutionelle und internationale Beziehungen
<b>Titel XII: Kultur</b>		
Zusammenarbeit in internationalen Organisationen	Art. 151	GD BILDUNG UND KULTUR ○ Ref. EAC-01 Allgemeine Koordinierung, inter-institutionelle und internationale Beziehungen
<b>Titel XIII: Gesundheitswesen</b>		
Zusammenarbeit in internationalen Organisationen/Gesundheitswesen	Art. 152	GD GESUNDHEIT UND VERBRAUCHERSCHUTZ Dir. A Allgemeine Angelegenheiten Dir. D Tiergesundheit und -schutz ○ Ref. D/3 Internationale Fragen (multilateral)
Tierschutz	(Protokoll 33 über den Tierschutz)	Dir. D Tiergesundheit und -schutz ○ Ref. D/3 Internationale Fragen (bilateral)
<b>Titel XIV: Verbraucherschutz</b>		GD GESUNDHEIT UND VERBRAUCHERSCHUTZ Dir. B Verbraucherangelegenheiten ○ Ref. B/1 Politikanalyse und -entwicklung, Beziehungen mit Verbraucherschutzorganisationen und internationale Angelegenheiten
<b>Titel XV: Transeuropäische Netze</b>		
Internationale Zusammenarbeit	Art. 155	GD ENERGIE UND VERKEHR Dir. B Transeuropäische Netze für Energie und Verkehr



Spezielle Bestimmungen ...	... im EG-Vertrag	Institutionelle Entsprechungen
<b>Titel XVI: Industrie</b>		GD UNTERNEHMEN UND INDUSTRIE Dir. A Wettbewerbskoordination ○ Ref. A/2 Internationale Angelegenheiten
<b>Titel XVIII: Forschung und Technologische Entwicklung</b>		
Internationale Zusammenarbeit/ gemeinschaftliche Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration Internationale Aspekte Durchführung Rahmenprogramm	Art. 164, 170	GD FORSCHUNG Dir. D Internationale Kooperation ○ Berater Russland, Östliches Europa, assoziierte Staaten ○ Berater für Delegationen (3) ○ Ref. D/1 Internat. Dimension des Rahmenprogramms ○ Ref. D/2 Analyse und Beobachtung von Forschungs- politiken weltweit ○ Ref. D/3 Spezielle internat. Kooperationsaktivitäten ○ Ref. D/4 Verwaltung und Finanzen
<b>Titel XIX: Umwelt</b>		
Internationale Zusammenarbeit	Art. 174	GD UMWELT Dir. C Klimawandel und Luft ○ Ref. C/1 Klimastrategie, internationale Verhand- lungen und Begleitung von Aktionen der EU Dir. E Internationale Angelegenheiten und Umwelt- förderprogramm LIFE ○ Ref. E/1 Internationale Beziehungen, Governance und Entwicklung ○ Ref. E/2 Umweltabkommen und Handel ○ Ref. E/3 Erweiterung und benachbarte Länder
<b>Titel XX: Entwicklungszusammenarbeit</b>		
Internationale Zusammenarbeit	Art. 177–181	GD ENTWICKLUNG UND BEZIEHUNGEN MIT DEN AKP-STAATEN GD WIRTSCHAFT UND FINANZEN Dir. D Wirtschaft und Finanzen/Internationale Aspekte ○ Ref. D/4 Horizontale Fragen und Koordination der Finanzhilfe, Entwicklungspolitik, Verbindung zu den multilateralen Banken

Tabelle 4: Außenpolitisch relevante Generaldirektionen der Kommission

Spezielle Bestimmungen ...	... im EG-Vertrag	Institutionelle Entsprechungen
<b>Titel XXI: Wirtschaftliche, finanzielle und technologische Zusammenarbeit mit Drittländern</b>		
Zusammenarbeit mit Drittländern	Art. 181a	GD WIRTSCHAFT UND FINANZEN Dir. D Wirtschaft und Finanzen/Internationale Aspekte ○ Ref. D/1 Wirtschaft der Bewerberländer und der westlichen Balkanländer, Erweiterung, zusammenhängende Wirtschaftspolitik ○ Ref. D/2 Wirtschaft der G-7-Länder und damit zusammenhängende multilaterale Fragen sowie der asiatischen und lateinamerikanischen Länder; Handelspolitik; externe Aspekte ○ Ref. D/3 Wirtschaft der Drittländer im Mittelmeerraum sowie Russlands und der Neuen Unabhängigen Staaten GD INFORMATIONSGESELLSCHAFT UND MEDIEN Dir. A Audiovisuelle Medien, Internet ○ Ref. A/3 Internationale Beziehungen
<b>Vierter Teil: Die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete (ÜLG)</b>	Art. 185	GD ENTWICKLUNG UND BEZIEHUNGEN ZU AFRIKANISCHEN, KARIBISCHEN UND PAZIFISCHEN STAATEN Direktion D AKP II-West- und Zentralafrika, Karibik und ÜLG ○ Ref. D/1 Beziehungen zu den Ländern und der Region der Karibik und zu den ÜLG AMT FÜR ZUSAMMENARBEIT – EUROPEAID Direktion C – Subsahara-Afrika, Karibischer Raum, Pazifischer Ozean ○ Ref. C/3 Koordinierung AKP-interner, ÜLG-relevanter und pan-afrikanischer Fragen sowie horizontale Aspekte
<b>Fünfter Teil: Die Organe der Gemeinschaft</b>		
<b>Titel II: Finanzvorschriften</b>		
Ausgaben der GASP zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts	Art. 268	GD HAUSHALT
<b>Weiterer Tätigkeitsbereich der EG</b>		
Energiefragen	Aus Art. 3	GD VERKEHR UND ENERGIE Dir. B Transeuropäische Netze für Energie und Verkehr Dir. H Kernenergie ○ Ref. H/1 Euratom – Koordinierung, internationale Beziehungen Dir. I Überwachung nuklearer Sicherheit

Anm.: AKP = Afrikanische, Karibische und Pazifische Länder, ÜLG = Überseeische Länder und Gebiete.

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage der Datenbank »IDEA-EU Whoiswho«, <<http://europa.eu/whoiswho/public/>>.

Tabelle 5

## Optionen für mehr außenpolitische Kohärenz auf der bestehenden Vertragsgrundlage

Optionen		Umsetzungs- möglichkeiten	Beteiligte	Diskussionsstand
<b>In den EU-Organen</b>				
<b>Rat</b>	Aufwertung HV im Dialog mit Dritten und Einbindung in die Arbeiten des Europäischen Rates	Informell	ER, R, RP, HV	HV wird während der deutschen Ratspräsidentschaft mehr als bislang bei Treffen mit Drittstaaten der Vorsitz übertragen
	Trennung der RAA-Ratsformationen	GO	R	
	Leitung Rat für Auswärtige Beziehungen durch HV	Informell → GO	R, HV	
	Vorsitz HV im PSK, Vorsitz Mitarbeiter HV in Ratsarbeitsgruppen	Informell → GO	R, HV	
	Verbesserte Abstimmung zwischen einzelnen Ratsformationen	Informell	R	Mind. Zielvorgabe im Bericht der finnischen Ratspräsidentschaft (Dezember 2006)
	Verbesserte Koordination zwischen sektoralen und regionalen Arbeitsgruppen und AStV I und II	Informell	R (Arbeitsgruppen, AStV)	Non-paper der finnischen Ratspräsidentschaft (Juni 2006)
	Vergrößerung und Aufwertung der Policy Unit	GO	R, HV, MS, EK	
<b>EK</b>	Verstärkung der Rolle der RELEX-Gruppe, Erweiterung um Kommissare, Ad-hoc-Gruppen, Orientierungsaussprachen im Kollegium, Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Generaldirektionen	Informell → GO	EK (Präs EK, Kollegium der Kommissare, Generaldirektionen)	Cutileiro-Bericht. Vermutlich Teil des Berichts der finnischen Ratspräsidentschaft (Dezember 2006)
	Ausbau der Berichterstattungs- und Analysekapazitäten (dabei auch Flexibilität beim Umgang mit Ressourcen und Ausbau der Fortbildung in Brüssel und den Delegationen); mehr Input für PSK, Arbeitsgruppen R, Ausschüsse EP	GO (auch IIA)	EK, R (PSK, Arbeitsgruppen), EP	Cutileiro-Bericht. Vermutlich Teil des Berichts der finnischen Ratspräsidentschaft (Dezember 2006)
	Schnellere Politikentscheidung in der Kommission	Informell	EK	Cutileiro-Bericht. Vermutlich Teil des Berichts der finnischen Ratspräsidentschaft (Dezember 2006)
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter	GO	Geschäftsordnung	PSK Politisches und sicherheitspolitisches Komitee
EK	Europäische Kommission	HV	Hoher Vertreter (Repräsentant) für die GASP	R Rat der Europäischen Union
EP	Europäisches Parlament	IIA	Interinstitutionelles Abkommen	RP Ratspräsidentschaft
ER	Europäischer Rat	MS	Mitgliedstaaten	RS Ratssekretariat
EUSR	EU Special Representative (EU-Sonderbeauftragter)	Präs	Präsident	VO Verordnung

Tabelle 5: Optionen für mehr außenpolitische Kohärenz

	Optionen	Umsetzungsmöglichkeiten	Beteiligte	Diskussionsstand
<b>Zwischen EU-Organen</b>				
<b>EK-R</b>	Allg.: Verbesserte Zusammenarbeit zwischen HV und EK	Informell, IIA	EK, HV, RS	Deutsches Präsidenschaftsprogramm
	Gegenseitige Einbindung in Verfahren und Abstimmungen	IIA	EK, R, HV	
	Einladung HV in die RELEX-Gruppe	Informell	EK, HV	Nach Angaben eines hohen Kommissionsmitglieds kam der HV den bislang von der Kommission ausgesprochenen Einladungen nicht ausreichend nach
	Unterstützung HV durch Delegationen, EUSR mehr in Länderbesuche der EK einbinden, ebenfalls Unterstützung Reisen EP-Ausschüsse durch Delegationen	IIA	EK, HV, RS, EUSR	Cutileiro-Bericht
	Gemeinsame Politikvorschläge: schriftliche Stellungnahmen/Papiere (für die Arbeit im Rat und in den Arbeitsgruppen)	IIA	EK, RS (Kommissionsdienststellen u. Politischer Stab)	Non-paper der finnischen Ratspräsidentschaft (Juni 2006) Cutileiro-Bericht
	Gemeinsame Analyse und Berichterstattung (auch von Delegationen und EUSRs)	IIA	R, HV, EUSR, EK (Lagezentrum R, Krisenzentrale EK)	Cutileiro-Bericht
	Gemeinsame Reisen in Drittstaaten	IIA	EK, ER, R, HV, EUSR	Cutileiro-Bericht
<b>EK-R-EP</b>	Einbindung des EP als Kontroll- und Haushaltsorgan	IIA	R, EK, RP, EP auch nationale Parlamente	Cutileiro-Bericht
<b>Zwischen EU-Organen und Mitgliedstaaten</b>				
<b>R-EK-MS</b>	Verinnerlichung gemeinsamer Positionen: Verstärkte Koordination in Brüssel, bessere Nutzung Kommissionsdelegationen, EU-Sonderbeauftragte, Botschaften MS	Informell, IIA	EK, R, MS	Cutileiro-Bericht
	Vorausschauende Vorbereitung von Treffen auf europäischer Ebene und mit Drittstaaten	Informell	R, RP, HV, AStV, EK	Non-paper der finnischen Ratspräsidentschaft (Juni 2006) Cutileiro-Bericht Teilweise wurden unter deutscher Ratspräsidentschaft informelle Maßnahmen ergriffen
	Unterstützung RP durch RS	Informell	RS, RP (MS)	

	Optionen		Umsetzungs- möglichkeiten	Beteiligte	Diskussionsstand	
R-EK-MS	Vorbereitung RP im vorhinein im Bereich der Außenbeziehungen (alle sechs Monate)		Informell	Präs R, Präs EK, HV, Präs ER, mind. Kommissar für Außenbeziehungen	Non-paper der finnischen Ratspräsidentschaft (Juni 2006) Cutileiro-Bericht	
	Praktische Kooperation		Informell, Abkommen	Bi- und multilaterale Botschaften, Delegationen und EUSRs	Non-paper der finnischen Ratspräsidentschaft (Juni 2006)	
	Gemeinsame Berichterstattung und Analyse			EK, RS, MS	Non-paper der finnischen Ratspräsidentschaft (Juni 2006)	
	Intensivierter Personalaustausch		Programm	EK, RS, MS	Non-paper der finnischen Ratspräsidentschaft (Juni 2006) Cutileiro-Bericht	
	Gem. Ausbildungsstrukturen Gegenseitige Öffnung von Bildungsprogrammen, Fortbildung auf EU-Ebene, Ausbildung auf nationaler Ebene in EU-Themen		Rahmenprogramme (s. auch Juristenausbildung), Programme, Beschluss PSK	EK, RS, MS	Cutileiro-Bericht (European Diplomatic Programme läuft bereits seit Ende der neunziger Jahre)	
	Europäische Diplomatische Akademie		Beschluss des Rates (analog zur Europäischen Polizeiakademie)	R	Im Konventsentwurf zum VVE noch enthalten, aber nicht mehr im VVE	
	Herausbildung einer gemeinsamen Diplomatiekultur		Allg. und durch Umsetzung vorangegangener Punkte	alle	Cutileiro-Bericht	
	Ausweitung der »Doppelhüte« oder mindestens Fortführung und Zusammenarbeit EK mit EUSRs		Respektive zwei rechtliche Grundlagen in 1. und 2. Säule (in GASP gemeinsame Aktion, in EK interne Entscheidung)	EK, R, (MS)	Präzedenzfall Mazedonien Vorschlag Finnens (Juni 2006) Cutileiro-Bericht	
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter	GO	Geschäftsordnung		PSK	Politisches und sicherheitspolitisches Komitee
EK	Europäische Kommission	HV	Hoher Vertreter (Repräsentant) für die GASP		R	Rat der Europäischen Union
EP	Europäisches Parlament	IIA	Interinstitutionelles Abkommen		RP	Ratspräsidentschaft
ER	Europäischer Rat	MS	Mitgliedstaaten		RS	Ratssekretariat
EUSR	EU Special Representative (EU-Sonderbeauftragter)	Präs	Präsident		VO	Verordnung

Tabelle 5: Optionen für mehr außenpolitische Kohärenz

	Optionen	Umsetzungsmöglichkeiten	Beteiligte	Diskussionsstand
EK-MS	Gemeinsame Nutzung von Räumlichkeiten und Unterstützungsdiensten	Abkommen	MS, EK (Delegationen und bilaterale Botschaften)	Cutileiro-Bericht
	Gemeinsame Berichterstattung	Abkommen	MS, EK	
Konsularbereich	Visapolitik: Bessere und effektivere Zusammenarbeit MS unter Einbindung EK gemeinsame Visumantragstellen Formulierung Visakodex	VO	EK, R, MS	Verschiedene Vorschläge der Kommission zur Änderung der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion (GKI) und zur Einführung eines Visakodex
	Maßnahmen zur Verbesserung der Einhaltung von Art. 20 EUV (diplomatischer und konsularischer Schutz) → Einrichtung gemeinsamer Stellen, die langfristig konsularische Aufgaben erfüllen (Testgebiete)	VO	EK, R, MS	Grünbuch der EK (November 2006) Bis März 2007 Konsultation Öffentlichkeit (Non-paper der finnischen Ratspräsidentschaft [Juni 2006]): »Mutual consular assistance points«
	EuropeAid: Aufbau eines operativen Zentrums. Ausbau Ausbildung, Zusammenlegung konsularischer Strukturen. Ziviler Sicherheitsrat im oder Stärkung des RAA. Schaffung einer Anlaufstelle in der Kommission, fliegende konsularische Teams, gemeinsame europäische Konsulate, europäischer konsularischer Code	Bestehende Verfahren, wenn nicht möglich Rückgriff auf verstärkte Zusammenarbeit	EK, R, RS, MS	Barnier-Bericht (Mai 2006) Deutschland macht hier einen Generalvorbehalt geltend
	<b>Zwischen Mitgliedstaaten</b>			
	Verbesserung der frühzeitigen Koordinierung für Konsensbildung in EU-relevanten Fragen/einheitlicheres internationales Auftreten »Vorbild« WTO und andere internationale Organisationen	z.B. in den VN, Umsetzung Artikel 19 EUV	MS, (R)	Cutileiro-Bericht Vorstöße von verschiedenen nationalen Vertretern und konkrete Verhandlungen in New York
	Zusammenarbeit der Botschaften Gem. Nutzung von Räumlichkeiten	bilaterale Abkommen	MS	Präzedenzfälle
	Personalaustausch	Programme		Diplomaten-Austauschprogramm im Gang
	Verstärkte Zusammenarbeit	Art. 43–45 EUV	MS	Bislang nicht in Betracht gezogen
	<b>Finanzierung/Koordination</b>			
	Finanzierung beschleunigen, flexibilisieren und allgemein verbessern		EP-R-EK	Non-paper der finnischen Ratspräsidentschaft (Juni 2006) Cutileiro-Bericht
	Liste von besten Praktiken der EU-Koordination (interne Koordination und internationale Positionierung)		MS-R-EK	Non-paper der finnischen Ratspräsidentschaft (Juni 2006)

## Abkürzungen und Akronyme

AA	Auswärtiges Amt	HIPPOKRATES	Programm der EU für die Förderung, den Austausch, die Aus- und Fortbildung sowie die Zusammenarbeit im Bereich der Kriminalitätsprävention
AGIS	EU-Rahmenprogramm zur Förderung der Zusammenarbeit in Strafsachen und Verbrechensbekämpfung	HV	Hoher Vertreter
AKP	Afrikanische, Karibische und Pazifische Länder	IIA	Interinstitutionelles Abkommen
Art.	Artikel	MS	Mitgliedstaat(en)
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter	OISIN	Programm der EU für die Förderung, den Austausch, die Aus- und Fortbildung sowie die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden
AuMin	Außenminister der Union	OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
COREU	Telexnetz der Europäischen Korrespondenten (Correspondance Européenne)	PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
Dir.	Direktion	R	Rat der Europäischen Union
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst	RAA	Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Auswärtige Beziehungen
EB	Eurobarometer	Ref.	Referat
EDP	European Diplomatic Programme	RELEX-Gruppe	Generaldirektionen der Europäischen Kommission mit Außenbezug (Außenbeziehungen, Erweiterung, Handel, Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe)
EDTI	European Diplomatic Training Initiative	RP	Ratspräsidentschaft
EEA	Einheitliche Europäische Akte	RS	Ratssekretariat
EFTA	Europäische Freihandelszone (European Free Trade Association)	STOP	Programm der EU für die Förderung, den Austausch, die Aus- und Fortbildung sowie die Zusammenarbeit von Personen, die für Maßnahmen gegen Menschenhandel und die sexuelle Ausbeutung von Kindern zuständig sind
EG	Europäische Gemeinschaft	ÜLG	Überseeische Länder und Hoheitsgebiete (der Mitgliedstaaten der EU)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl	VN	Vereinte Nationen
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft	VO	Verordnung
EJTN	Europäisches Netzwerk für die Aus-/Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten (European Judicial Training Network)	VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
EK	Europäische Kommission	WTO	Welthandelsorganisation (World Trade Organization)
EP	Europäisches Parlament		
EPA	Europäische Polizeiakademie (auch CEPOL: Collège européen de Police)		
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit		
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie		
ESVK	Europäisches Sicherheits- und Verteidigungskolleg		
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik		
EU	Europäische Union		
EuropeAid	Amt für Zusammenarbeit (bei der Europäischen Kommission)		
EUSR	Europäischer Sonderbeauftragter (EU Special Representative)		
EUV	Vertrag über die Europäische Union		
FALCONE	Programm der EU für die Förderung, den Austausch, die Aus- und Fortbildung sowie die Zusammenarbeit von Personen, die für die Bekämpfung organisierter Kriminalität zuständig sind		
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik		
GD	Generaldirektion		
GD ECHO	Generaldirektion für Humanitäre Hilfe		
GD RELEX	Generaldirektion für Außenbeziehungen		
GKI	Gemeinsame Konsularische Instruktion		
GO	Geschäftsordnung		
GROTIUS	Programm der EU für die Förderung, den Austausch, die Aus- und Fortbildung sowie die Zusammenarbeit von Angehörigen der Rechtsberufe		